COVID-19 E AGENDAS DE PESQUISA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

ORGANIZAÇÃO

FERNANDO FONTAINHA

CARLOS R. S. MILANI

Coletânea
Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais

Organização

Fernando Fontainha
Carlos R. S. Milani

Coletânea
Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais

Rio de Janeiro
2023

Sumário

Lista de Tabelas

Lista de Gráficos

Lista de Quadros

Lista de Abreviações e Siglas

ABEn	Rede Unida e a Associação Brasileira de Enfermagem
AC	Acre
Acnur	Agência das Nações Unidas para os Refugiados
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
AE	Programa de Auxílio Emergencial
AI-5	Ato Institucional n.º 5, de 1968
Amazonlog	Exercício de Logística Multinacional Interagências
Bacen	Banco Central do Brasil
BEm	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda
Biomanguinhos	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCOPAB	Centro Conjunto de Treinamento de Operações de Paz do Brasil
CDC	Centers for Disease Control and Prevention (Centro para o Controle e Prevenção de Doenças)
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cedeplar	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Cedes-Iuperj	Centro de Estudos Direito e Sociedade do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFR	Case Fatality Rate (Taxa de Letalidade)
CMEs	Economias de Mercado Coordenadas
CMN	Conselho Monetário Nacional
Cnes	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNV	Comissão Nacional da Verdade

CO_2	Dióxido de Carbono
COP26	Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021
COPs	Conference of Parties (Conferência das Partes)
CoronaVac	Sinovac Covid-19 Vaccine (Vacina Sinovac para Covid-19)
Covid-19	Coronavirus disease 2019 (doença causada por coronavírus de 2019)
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
CS-ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CSSE	Center for Systems Science and Engineering
DEM	Partido Democratas
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC 109/2021	Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021
EC 95/2016	Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FDA	U.S. Food and Drug Administration ([Agência de] Administração de Alimentos e Medicamentos dos Estados Unidos da América)
FFAA	Forças Armadas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
G77	Grupo dos 77
GEE	Gases de Efeito Estufa
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
H1N1	Vírus causador da Influenza tipo A

HIV	Human Immunodeficiency Virus (Vírus da Imunodeficiência Humana)
HMD	Human Mortality Database (Base de Dados de Mortalidade Humana)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibre	Instituto Brasileiro de Economia
Idesp	Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo
IE/UFRJ	Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IFAs	Insumos Farmacêuticos Ativos
IFR	Infection Fatality Ratio (Taxa de Mortalidade por Infecção)
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Interfet	International Force East Timor (Força Multinacional – Força de Intervenção no Timor Leste)
IPCC	International Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas)
IRD	Institut de Recherche pour le Développement (Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento)
LMEs	Economias de Mercado Liberais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
LSD	Dietilamida do Ácido Lisérgico
MBL	Movimento Brasil Livre
MD	Ministério da Defesa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Minuci	United Nations Mission in Côte d'Ivoire (Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim)
Minurcat	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade)
Minurso	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental)

Minustah	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
Misnuca	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana)
Monua	United Nations Observer Mission in Angola (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola)
MP_1	Medida Provisória
MP_2	Ministério Público
MP 1045	Medida Provisória n.º 1.045, de 27 de abril de 2021
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NuCEC	Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia
OA	Operação Acolhida
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
OECD Stat	Organization for Economic Co-Operation and Development – Statistics (Estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIMC	Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana da Saúde
Otan	Operação do Tratado Atlântico Norte
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC 1	Primeiro Programa de Aceleração do Crescimento
PAC 2	Segundo Programa de Aceleração do Crescimento

Pasni	Programa Nacional de Autossuficiência em Imunobiológicos
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEC do Orçamento de Guerra	Proposta de Emenda à Constituição n.º 10, de 2020
PEC do Pacto Federativo	Proposta de Emenda à Constituição n.° 188, de 2019
PEC dos Fundos Públicos	Proposta de Emenda à Constituição n.° 187, de 2019
PEC Emergencial	Proposta de Emenda à Constituição n.° 186, de 2019
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad Covid-19	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Covid-19
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNADC-2020-1	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua, primeiro trimestre de 2020
PNI	Programa Nacional de Imunizações
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RDT&E	Research, Development, Test and Evaluation Appropriations (Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento Teste e Avaliação)
Remir-Trabalho	Rede de Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista
RI	Relações Internacionais
RNMMP	Rede Nacional de Médicas e Médicos Populares
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
Sars-Cov-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (coronavírus causador de síndrome respiratória aguda grave tipo 2)
Simples	Sistema de Tributação Simplificada
Sivep-Gripe	Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica da Gripe

SM	Salário-mínimo
SNS	Strategic National Stockpile (Estoque Estratégico Nacional)
Srag	Síndrome Respiratória Aguda Grave
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unamet	United Nations Mission in East Timor (Missão das Nações Unidas no Timor Leste)
Unamid	United Nations–African Union Mission in Darfur (Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur)
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UnB	Universidade de Brasília
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima)
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)
Unimiss	United Nations Mission in South Sudan (Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul)
Uniogibs	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau)
Unisfa	United Nations Interim Security Force for Abyei (Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei)
Unma	United Nations Mission in Angola (Missão de Assistência das Nações Unidas em Angola)
Unmee	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia)

Unmik	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo)
Unmil	United Nations Mission in Liberia (Missão das Nações Unidas na Libéria)
Unmin	United Nations Mission in Nepal (Missão das Nações Unidas no Nepal)
Unmis	United Nations Mission in Sudan (Missão das Nações Unidas no Sudão)
Unmiset	United Nations Mission of Support to East Timor (Missão de Assistência das Nações Unidas para o Timor Leste)
Unmit	United Nations Integrated Mission in East Timor (Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste)
Unmop	United Nations Mission of Observers in Prevlaka (Missão das Nações Unidas na Península da Prevlaka)
Unoci	United Nations Operation in Côte d'Ivoire (Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim)
Unoda	United Nations Office for Disarmament Affairs (Escritório das Nações Unidas para Assunto de Desarmamento)
Unops	United Nations Office for Project Services (Escritório das Nações Unidas para Acompanhamento de Projetos)
Unotil	United Nations Office in Timor-Leste (Escritório das Nações Unidas no Timor Leste)
Unowa	United Nations Office for West Africa (Escritório das Nações Unidas na África Ocidental)
Unpredep	United Nations Preventive Deployment Force (Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas)
Unscom	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Comission (Comissão Especial das Nações Unidas)
Unsmis	United Nations Supervision Mission in Syria (Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria)

Untaes	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental)
Untaet	United Nations Transitional Administration in East Timor (Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste)
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
VoC	Variedades de Capitalismo (VoC)
WHO	World Health Organization (Organização Mundial da Saúde)
WMD	World Mortality Dataset (Conjunto de Dados de Mortalidade Mundial)

A pandemia da Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais: uma introdução

Fernando de Castro Fontainha
Carlos R. S. Milani

A expansão pandêmica global do novo Coronavírus, deflagrada no Brasil em março de 2020, trouxe severas consequências individuais e coletivas para nossa saúde, mas também para nossa sociedade e nossa política. A pandemia encontrou um Brasil já afligido por crises econômica, social, política e institucional. Ocupava a Presidência da República Jair Bolsonaro, um presidente que inicialmente se recusou a reconhecer a gravidade da pandemia, depois se absteve de conduzir uma política sanitária nacionalmente coordenada, por vezes até impondo resistência às políticas de distanciamento e afastamento social, e, finalmente, pôs a vacinação em questão, insistindo quase em uníssono mundial acerca da eficácia de tratamentos não recomendados por autoridades sanitárias nacionais e internacionais.

Por outro lado, o saber científico poucas vezes esteve tão requisitado e valorizado. A grande mídia, os movimentos e várias instâncias públicas dos três poderes buscaram vigorosamente a constituição de comitês experts, bem como recorreram com vigor às pesquisas científicas das universidades e institutos. Pesquisadores de áreas como saúde coletiva, epidemiologia e pneumologia foram colocados em voga no debate público, assim como várias instituições, como a Fundação Oswaldo Cruz e o Instituto Butantan. O desenrolar da pandemia fez desvelar seu caráter complexo e multivariado. Rapidamente, psiquiatras, pediatras, fisioterapeutas, pedagogos, economistas e outros profissionais fizeram emergir as externalidades da crise sanitária

na saúde mental, no desenvolvimento da criança, no bem-estar da terceira idade, na educação e nas políticas de emprego e de aumento das exportações.

No entanto, por crer firmemente que a compreensão desse momento único não se pode fazer completa sem análises de suas repercussões na sociedade e na política, acreditamos ser fundamental que a pandemia seja analisada à luz das agendas de pesquisa nas ciências sociais e humanas. Assim, nós, organizadores deste volume, respectivamente Diretor e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Iesp-UERJ, convidamos nossos colegas, cada um na sua subárea de atuação nas ciências sociais, estendendo este convite a colaboradores, egressos e pós-graduandos, a contribuírem com um capítulo na temática proposta: *A pandemia da Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais*. Este é o livro que o leitor ora tem em mãos.

O volume é aberto pelo capítulo intitulado "A pandemia da Covid-19 e o mundo do trabalho", de Adalberto Cardoso e Thiago Brandão Peres. Os autores vão explorar dados do Pnad Covid-19 e do Ministério da Saúde para refletir sobre como medidas emergenciais de distribuição direta e indireta de renda incidiram no mundo do trabalho no Brasil durante a pandemia. O foco da reflexão é a expansão significativa de desigualdades nesse período excepcional, com a consequente redução do emprego e da renda, além do número de mortos pela pandemia.

Em seguida, temos a contribuição de Christian Lynch, com o capítulo intitulado "A utopia reacionária: radicalismo conservador, erosão democrática e instabilidade política no governo Bolsonaro (2018-2020)". O foco desse texto é a dinâmica da crise política que marcou a primeira metade do governo Bolsonaro, concomitantemente à crise sanitária. O autor procura demonstrar como os reacionários radicais foram ganhando espaço na coalisão que sustenta o governo, ao ponto de lograrem o expurgo da fração mais liberal, a qual pertencia o ministro Sérgio Moro.

Monica Hirst é autora do terceiro capítulo, intitulado "A pandemia da Covid-19 no Brasil: transitando do humanitarismo armado para o negacionismo armado". Atualmente pesquisadora visitante no nosso Instituto, a autora mobiliza o conceito de humanitarismo armado para destacar a atuação das Forças Armadas nas ações governamentais de combate ao coronavírus como um processo de legitimação e expansão política da presença militar na vida pública brasileira. Ela reflete também sobre o acúmulo de experiências recentes de intervenção humanitária e seu papel na intensidade da empreitada política dos militares no atual cenário político do Brasil.

O livro segue com a contribuição de José Szwako e Cristina Buarque de Hollanda intitulada "Anti-intelectualismo e negacionismos: apontamentos para uma agenda de pesquisa sociopolítica". Nesse capítulo, os autores identificam no contexto de crise política e sanitária uma forte interação e correlação dos contramovimentos negacionistas e anti-intelectuais. O texto propõe um marco analítico situado entre a sociologia política dos movimentos intelectuais e os estudos da ciência e da tecnologia, procurando superar abordagens espontaneístas e naturalizantes.

O quinto capítulo é de autoria de Eugênia Motta e é intitulado "As casas e suas conexões: para pensar as desigualdades na pandemia". A autora revisita seu vasto material de pesquisa de campo realizada no Complexo do Alemão, focalizando a categoria casa. Seu argumento é o de que as medidas de afastamento e isolamento impostas pela emergência sanitária – o conhecido #fiqueemcasa – radicalizaram as desigualdades de moradia nas cidades, impondo significativos desafios empíricos e analíticos aos estudos das questões residenciais urbanas.

O capítulo seguinte é de autoria de Celina Souza, intitulado "Celebramos ou negamos 1988? A trajetória das políticas sociais no pré e durante a Covid". A autora examina as tensões que mitigam a resiliência do modelo redistributivo e social da Constituição Federal de 1988 e suas emendas desde as crises econômica e política iniciadas em 2013, passando pelos ajustes do governo Temer e, finalmente, chegando aos dilemas dos tempos de pandemia. Numa abordagem empírica e teórica, a autora destaca a atuação dos poderes Legislativo e Judiciário como privilegiados gestores dessas imensas tensões.

Argelina Cheibub Figueiredo, Hellen Guicheney e Eduardo Lazzari são autores do capítulo intitulado "Vulnerabilidades sociais, modelos de provisão de saúde e mortalidade decorrente da pandemia de Covid-19 no Brasil e nos Estados Unidos". Eles propõem uma análise comparativa dos altíssimos índices de mortalidade pelo coronavírus no Brasil e nos EUA, proporcionalmente muito equivalentes. O estudo explora dados que revelam que, para além de governos negligentes como característica comum, os dois países vão se diferenciar em termos de vulnerabilidade da população e robustez do sistema de saúde.

O oitavo capítulo é intitulado "Instituições jurídicas na crise sanitária e política: desafios e perspectivas para as ciências sociais", de autoria de Fernando Fontainha, Amanda Evelyn Lima e Pedro Fernandes. O texto propõe uma análise dos efeitos da

pandemia de Covid-19 na agenda de pesquisas sobre o mundo do direito a partir das abordagens teóricas e metodológicas das ciências sociais. Nesse contexto excepcional, as instituições e profissões jurídicas foram afetadas e estão respondendo de diversas formas, que podem ser organizadas em três dimensões de análise: a política, a social e a corporativa.

Renato Boschi e Carlos Pinho são os autores do capítulo intitulado "Austeridade ou expansão fiscal no governo Bolsonaro? Uma análise do Programa Pró-Brasil no contexto da Covid-19". Os autores abordam a tensão entre as tendências liberais clássicas de Paulo Guedes e o ideário desenvolvimentista em torno do programa Pró-Brasil, capitaneado pela ala militar do governo Bolsonaro, dualidade que se radicalizou com o advento da pandemia.

Em seguida, Luiz Fernando de Paula, Camila Vaz e Pedro Lange são os autores do capítulo intitulado "A economia política da pandemia de Covid-19: o Brasil na encruzilhada entre o 'velho normal' e as novas tendências internacionais". O capítulo objetiva comparar concepções e recomendações de órgãos e organizações internacionais multilaterais com as políticas anunciadas e/ou adotadas pelo governo Bolsonaro durante a pandemia e novos desenvolvimentos teóricos vis-à-vis com as propostas de sua equipe econômica para o período pós-crise. Assim, a situação brasileira e suas tendências são confrontadas com o debate internacional, possibilitando um novo olhar sobre os possíveis efeitos políticos e econômicos da pandemia no país.

O décimo primeiro capítulo, intitulado "Covid-19, mudanças climáticas e relações internacionais: novas agendas de pesquisa", é de autoria de Carlos R. S. Milani. Nesse capítulo, o autor trata das semelhanças entre as agendas de saúde e mudanças climáticas no plano da política internacional, com especial interesse em seus impactos sobre os campos da segurança e do desenvolvimento, dois pilares centrais da arquitetura multilateral engendrada no pós-1945. Ao final do capítulo, Carlos Milani propõe alguns temas para futuras agendas de pesquisa na interface entre Covid-19 e clima nas relações internacionais.

O volume se encerra com um posfácio escrito a partir de uma entrevista gentilmente concedida por César Guimarães, que reflete livre e panoramicamente sobre esse momento tão peculiar para nossa sociedade e nossa política. Essa reflexão foi feita oralmente em duas visitas feitas por Carlos Milani. Em seguida, o material foi transcrito por Arthur Facini, bolsista de iniciação científica, e finalmente revisado por Carlos Milani e pelo Professor César.

Boa leitura!

Capítulo 1

A pandemia da Covid-19 e o mundo do trabalho

Adalberto Cardoso
Thiago Brandão Peres

1. Introdução

A pandemia da Covid-19 afetou múltiplas dimensões da vida no planeta. Relações familiares e de amizade, educação dos mais jovens, possibilidades de lazer, saúde física e mental (individual e coletiva), sociabilidade no mundo da vida... Criou desafios para a gestão das cidades, estados e países, gerou tensões nas relações internacionais, deu origem a uma geopolítica das vacinas e das melhores estratégias de enfrentamento da doença. Testou a resiliência dos governantes, em toda parte premidos pelos dogmas neoliberais e sua catilinária pela austeridade e o Estado mínimo, numa situação que exige sistemas eficazes e dispendiosos de saúde pública. Interpelou lideranças e organizações da sociedade civil, testou a solidez das instituições democráticas... E está matando milhões de pessoas.

O mundo do trabalho ocupa lugar especial nesse conjunto de dimensões. A estrutura econômica é o principal componente causal de oportunidades de vida em qualquer sociedade, porque, em seu movimento, gera a riqueza e a renda socialmente distribuídas. E é nesse movimento que as pessoas que vivem de seu trabalho, a imensa maioria da população, obtêm e constroem meios de adquirir meios de vida. Uma pandemia como a causada pelo vírus Sars-Cov-2, de alta transmissibilidade pelo contato pessoal e pelo ar, com taxas elevadas de mortalidade, sobretudo, mas não apenas de

pessoas mais velhas, solapa muitas das condições de funcionamento dessa estrutura, obrigando a suspensão de atividades, quarentenas prolongadas, isolamento social ou mesmo severos *lockdowns*.

A pandemia não afeta da mesma maneira o mundo do trabalho nos diversos países. A diversidade nas estruturas econômicas e nos mercados de trabalho, o modo como os governos percebem a crise, a quantidade de recursos despendidos, a forma como organizam suas ações, coordenam-nas ou não com os outros níveis de governo, mobilizam ou não a cidadania e as organizações da sociedade civil, investem ou não em propaganda e campanhas de esclarecimento, guiam-se ou não pelas descobertas da ciência, tudo isso variou muito durante as diversas fases da crise sanitária.

Interessante estudo envolvendo pesquisadores das universidades de Harvard, Cornell e Arizona State, nos Estados Unidos, encontrou grande variação nessas dimensões, mesmo entre países com o mesmo grau de desenvolvimento econômico, capacidades estatais de resposta à crise, perfil demográfico, tendência ideológica e partidária dos incumbentes etc. (Jasanoff et al., 2021).

Num louvável (ainda que preliminar) esforço de classificação da resposta de 16 países à crise sanitária (incluindo o Brasil), os autores analisaram três arenas de ação governamental (economia, saúde e política) e identificaram três padrões gerais de resposta por eles denominados "controle", "consenso" e "caos". Simplificando muito, o grupo onde prevaleceu o "controle" (Taiwan, Singapura, China e Coreia do Sul) seria marcado por forte presença estatal, centralização decisória, prevalência da saúde pública, rápido controle da pandemia e retorno à normalidade em curto espaço de tempo. Nos países consensuais (Alemanha, Austrália, Áustria, França, Japão e outros), ainda que tenham havido dissensos e conflitos sobre políticas a seguir, os governos centrais coordenaram a ação dos demais níveis executivos, prevaleceu a saúde pública e a racionalidade científica, e as transferências de renda privilegiaram a preservação dos empregos, com a Alemanha, por exemplo, estatizando momentaneamente as folhas de pagamento das empresas. O país despendeu 60% de seu PIB com as medidas de contenção. Nos países onde predominou o caos (Brasil, Estados Unidos, Índia, Itália e Reino Unido), a forte polarização política impediu a coordenação das ações dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais e municipais). A prevalência da saúde pública foi fortemente contestada e as políticas privilegiaram a liberdade individual de decidir o que era melhor para cada qual. Ademais, o conhecimento científico não

guiou a ação governamental e as políticas de transferência de renda privilegiaram o bolso dos cidadãos e não a preservação das empresas.

Os dois primeiros grupos de países, acrescentamos aqui, empregaram formas distintas de responsabilidade coletiva, que incluíram pesadas campanhas de esclarecimento da população e imposição, no primeiro grupo, muitas vezes de forma autoritária, de medidas restritivas severas, enquanto o segundo grupo apostou no convencimento e convocou o engajamento da cidadania nas medidas coletivas de proteção. O grupo caótico, ao contrário, apostou na responsabilidade individual, reduzindo o papel do Estado na coordenação das ações em nome da liberdade de cada qual escolher viver ou morrer, como se a transmissão coletiva do vírus fosse indiferente às escolhas individuais.

Esses tipos muito gerais servem para organizar a infinidade de respostas dos diferentes países, mas não contemplam nenhum deles de forma adequada. Entretanto, não há dúvida de que o Brasil está mais perto do modelo caótico individualista do que dos outros dois. Falta de coordenação entre os entes federativos, negacionismo, anticientificismo, individualização das políticas públicas, irracionalismo, alta conflitualidade entre os poderes da República, improviso, irresponsabilidade... Não por acaso, no início de janeiro de 2021, um instituto australiano classificou o Brasil como o pior do mundo entre 98 países na gestão da crise sanitária.[1]

Os impactos da pandemia no mundo do trabalho também variaram muito, tendo relação com os níveis de regulação e proteção das relações de trabalho previamente existentes; com a estrutura econômica e produtiva de cada país; com o volume e extensão das políticas públicas de salvaguarda dos empregos ou de apoio direto aos trabalhadores; com as características dos mercados de trabalho, entre elas, o grau de informalidade; com as desigualdades sociais; com o padrão de gestão da pandemia; entre outros. Contudo, nosso objetivo aqui não é traçar um panorama dos efeitos da crise em outros países. Em face do espaço disponível, optamos por tratar em detalhe o caso brasileiro, tendo como pano de fundo o debate internacional.

O capítulo tem três objetivos centrais. O primeiro é mensurar o impacto do padrão caótico de enfrentamento da crise por parte das autoridades públicas, em particular, do presidente Jair Messias Bolsonaro, na evolução da pandemia no país. O segundo, mensurar o impacto das desigualdades sociais e da informalidade na disseminação da doença e das mortes. Nesses dois objetivos, pois, invertemos o sentido da

---

[1] Deutsche Welle, 2021.

causalidade. Não se investigam os efeitos da pandemia nas instituições e no mercado de trabalho, mas o impacto de condições econômicas e institucionais preexistentes na disseminação da doença. O terceiro objetivo é avaliar os efeitos da pandemia no funcionamento de aspectos selecionados do mercado de trabalho, em particular, as relações de gênero e os trabalhadores antes invisíveis, que se tornaram essenciais à nossa sobrevivência na pandemia.

2. Antecedentes

Em fevereiro de 2020, quando a pandemia aterrissou no Brasil, o país vivia um conjunto de crises entrelaçadas. A desaceleração econômica iniciada em 2011 tornou-se estagnação em 2014 e queda de cerca de 7% do PIB em 2015 e 2016, seguindo-se crescimento muito baixo a partir de então (cerca de um por cento ao ano). E, embora o governo Bolsonaro tenha alegado que, antes da pandemia, a economia estava "voando", o PIB do primeiro trimestre de 2020 recuou 0,3% em comparação com o primeiro trimestre de 2019.[2] E as medidas de isolamento social começaram a ser adotadas apenas em meados de março,[3] não podendo ser responsabilizadas pelo PIB negativo. A pandemia da Covid-19 encontrou a economia brasileira estagnada.

Com isso, no início de 2020, o desemprego estava estacionado em torno de 12% da População Economicamente Ativa (PEA), atingindo quase 13 milhões de brasileiros, chegando a 27 milhões de pessoas, ou 26% da PEA, se levarmos em conta subocupação e desalento. Se incluirmos os trabalhadores informais (conta própria, não contribuintes para a previdência e assalariados sem carteira), chegávamos a 62 milhões de pessoas, ou perto de 60% da PEA. Isto é, às portas da pandemia, a vulnerabilidade social, expressa na precariedade da inserção produtiva das pessoas, atingia a maioria da PEA, quadro agravado por rendas familiares média e mediana muito baixas: R$ 3.228 e R$ 1.600, respectivamente, segundo a PNADC-2020-1,[4] de onde se extraíram os dados deste parágrafo.

A crise política remonta aos movimentos de junho de 2013, que libertaram energias que politizaram todos os aspectos da sociabilidade, abrindo horizontes de

---

[2] IBGE, 2020b.

[3] A primeira portaria do Ministério da Saúde sobre quarentena e isolamento social é de 11 de março de 2020 (Valente, 2020).

[4] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua, primeiro trimestre de 2020.

expectativas e exponenciando demandas por melhores políticas públicas e sociais (Bringel e Players, 2015; Alonso e Miche, 2017; Cardoso, 2020). Junho de 2013 também trouxe à tona uma série de movimentos de direita e extrema-direita que vinham passando despercebidos nas redes sociais e na internet (Rocha, 2019). Para muitos deles, a esfera pública, os mundos cultural e intelectual, incluindo universidades e escolas de ensino fundamental, eram amplamente dominados por ideologias de esquerda. Emersos em 2013, esses movimentos e coletividades virtuais tornaram-se hegemônicos nas ruas durante a campanha presidencial de 2014 e, especialmente, nas mobilizações de 2015-2016, que exigiram o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que ocorreria em agosto de 2016, a partir de um processo ilegal (não houve crime de responsabilidade real), aprovado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), apesar das inúmeras decisões francamente inconstitucionais tomadas pelo parlamento (Santos, 2017).

Isso abriu a caixa de Pandora na política brasileira, que contribuiu para corroer o pacto constitucional de 1988 e suas instituições, devido a uma extensa judicialização das relações políticas e sociais, também como consequência da Operação Lava Jato, que não só destruiu grandes setores econômicos, como também abalou profundamente o sistema partidário e o sistema político de um modo geral.[5] Isso colocou o Poder Judiciário e, em particular, o STF no centro da dinâmica política e fez de magistrados idiossincráticos e que não prestam contas a nenhuma outra instância de poder as figuras centrais da luta política. O ativismo judicial do Supremo foi fundamental para a erosão da Constituição como a última instância de justiça e de ordenamento da economia, da política e das relações sociais (Comin, 2017; Avritzer, 2018).

A eleição de Bolsonaro trouxe novos elementos críticos a esse quadro. O plano estratégico da nova coalizão de poder é enterrar a ordem constitucional de 1988 de uma vez por todas, em especial, seu Título II, que trata dos direitos e garantias sociais, incluindo o direito do trabalho, os direitos humanos e os direitos à saúde e à educação públicas. O STF iniciou o processo, é preciso insistir,[6] mas o ataque do novo governo

---

5 Em 2018, às portas da eleição presidencial, os três maiores partidos no Congresso, PT, MDB e PSDB, tinham, respectivamente, 48%, 46% e 38% de seus deputados respondendo a inquéritos no STF relativos à Lava Jato. O PP tinha 65% da bancada sendo processada (Cardoso, 2020, p. 182).

6 O Supremo foi peça decisiva na validação, por exemplo, de aspectos nitidamente inconstitucionais das reformas trabalhistas iniciadas pelo governo Temer, como a liberação das terceirizações e o contrato intermitente, este último dificultando ou mesmo impedindo que os trabalhadores recebam ao menos o salário-mínimo mensal, como está na Constituição. Ver o *Observatório Trabalhista STF*, da Rede de Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista, em Remir-Trabalho, 2021.

à Constituição é frontal e multidimensional, não só tentando impor medidas inconstitucionais via Medidas Provisórias e decretos presidenciais (coisa que o STF ou o Parlamento conseguiram barrar), mas também propondo e implantando reformas que miram na própria espinha dorsal da Constituição.

Neste ponto é preciso reconhecer que os governos liderados pelo PT podem ser lidos como a lenta instanciação do projeto constitucional, com sua tentativa de consolidar o estado de bem-estar implícito naquele projeto, o que um importante intérprete denominou "reformismo fraco" (Singer, 2012). Por mais fraco que tenha sido, era um reformismo à moda antiga, isto é, voltado para a construção de mecanismos de proteção das populações que vivem de seu trabalho: investimentos estatais, até ali inéditos em seu volume e escopo, em saúde, educação, habitação popular e infraestrutura urbana; programas de transferência de renda que tiraram milhões de brasileiros da miséria; acesso a patamares mínimos de conforto e bem-estar material por meio do consumo de massa estimulado pela melhoria da renda e pelo crédito barato; suspensão do processo em curso nos governos FHC de desconstitucionalização dos direitos trabalhistas e cancelamento de algumas portarias e decretos que flexibilizavam o uso do trabalho,[7] tudo isso num ambiente de preservação dos privilégios e garantias à renda e à riqueza dos mais ricos, numa estratégia de tipo *win-win* de conciliação de classes que estava prevista na Constituição de 1988. Destruir a institucionalidade consolidada nos anos recentes é, portanto, destruir o legado petista, uma obsessão do governo Bolsonaro.

De personalidade autoritária, Bolsonaro inaugurou uma forma de governo bastante conflituosa.[8] Durante 2019 e mais intensamente em 2020, o presidente estabeleceu relação cada vez mais belicosa com o Congresso e o STF, instigando seus partidários nas redes sociais a vociferarem um radicalismo de extrema-direita por meio de ameaças de morte e calúnias de reputação endereçadas a políticos e magistrados. A sociedade e o sistema político reagiram e, nos dois primeiros anos de governo, o Congresso Nacional recebeu 61 pedidos de *impeachment* impetrados por partidos de oposição, organizações de trabalhadores e da sociedade civil (como Ordem dos Advogados do Brasil – OAB

---

7 Na verdade, como mostram Krein e Biavaschi (2015), os governos Lula adotaram políticas contraditórias nesse âmbito, em alguns casos, na direção da redução de direitos (como a reforma da previdência dos servidores públicos) e, em outros, na direção contrária (como intervenções nos trâmites legislativos de medidas flexibilizadoras do mercado de trabalho).

8 Forma que lhe rendeu o trocadilho "presidencialismo de colisão". Ver: Inteligência Política [s.d.] e Krause (2019).

e alguns movimentos sociais), enquanto Bolsonaro parecia se unir às Forças Armadas, preparando um golpe de Estado. Alguns de seus seguidores, principalmente os três filhos mais velhos (um deles, senador, outro, deputado federal, e o terceiro, vereador) insuflaram manifestações públicas elogiando o Exército e pedindo intervenção militar, e Bolsonaro participou de muitas delas sem equipamentos de proteção, negando a pandemia em áreas lotadas, cumprimentando o público, abraçando crianças etc., e elogiando as Forças Armadas como se estivessem apoiando suas intenções de golpe.

À medida que a crise se agravava e a retórica de Bolsonaro se tornava mais ameaçadora, o STF aceitou uma acusação contra um grupo de seus apoiadores, patrocinadores e promotores de notícias falsas e de ameaças contra as instituições políticas e judiciárias nas redes sociais (conhecido como "gabinete do ódio", que seria comandado pelo vereador Carlos Bolsonaro, de dentro do Palácio do Planalto). O judiciário também acolheu denúncia contra outro filho seu, o senador Flavio Bolsonaro, por corrupção, quando era deputado estadual no Rio de Janeiro. O então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, também entrou em campo contra as ações autoritárias do presidente.[9]

Ou seja, os outros dois poderes da República se movimentavam para impedir um golpe de Estado, enquanto as Forças Armadas manifestavam muito tardiamente seu respeito à Constituição. Em junho de 2020, quando o miliciano Fabrício Queiroz, figura central na investigação do esquema de corrupção[10] no gabinete de Flavio Bolsonaro (que também havia trabalhado para o presidente e cujos parentes haviam sido funcionários do gabinete de Jair Bolsonaro enquanto ele era deputado federal, isto é, Queiroz é ligado a todo o clã), foi preso e a palavra *impeachment* ganhou saliência no debate público, Bolsonaro recuou. Permaneceu mudo por mais de um mês, enquanto, nos bastidores, ele e os militares ao seu redor acenavam para o Supremo e

---

[9] O então presidente da Câmara Rodrigo Maia escreveu em seu Twitter: "o mundo inteiro está unido contra o coronavírus. No Brasil, temos de lutar contra o corona e o vírus do autoritarismo. É mais trabalhoso, mas venceremos. Em nome da Câmara dos Deputados, repudio todo e qualquer ato que defenda a ditadura, atentando contra a Constituição". Tal declaração denota, é claro, movimentos reais nessa direção por parte do presidente. Ver: Estado de Minas (2020).

[10] Investigações apontam que, dos 286 assessores nomeados pela família Bolsonaro, 37 (cerca de 13%) seriam funcionários fantasmas, pois não trabalhavam nas funções dos cargos (como a funcionária que era caseira particular de Jair Bolsonaro) e/ou moravam em cidades distintas à do gabinete parlamentar. Estima-se que, a cada R$ 4 reais destinados ao gabinete, R$ 1 real foi destinado a pessoas sob suspeita (e cujos salários somam R$ 29,5 milhões de reais). Ver: O Globo (2019) e Época (2020b).

o Congresso, articulando uma trégua. A crise política arrefeceu e Bolsonaro cedeu à "velha política", que ele dizia repudiar e que prometera destruir se eleito presidente. Um grupo de partidos políticos do autodenominado "centrão", eufemismo para o fisiologismo histórico dos partidos que o compõem, recebeu generosos assentos no Governo Federal, com o que Bolsonaro trançou uma rede de segurança no Congresso para evitar um processo de *impeachment*.

Em outubro, a crise política foi contida com a indicação de um magistrado católico para o STF, com beneplácito do "centrão" e de figuras eminentes do próprio STF; e com a trégua entre o presidente da Câmara dos Deputados e o ministro Paulo Guedes em torno da agenda das reformas neoliberais, incluindo o aprofundamento da reforma trabalhista. Nos meses seguintes, Maia se tornaria cada vez mais crítico do ministro, por sua inépcia em levar adiante a pauta das reformas neoliberais, em particular, as privatizações. Mas, no dia primeiro de fevereiro de 2021, o "centrão" conseguiu eleger o presidente da Câmara no primeiro turno contra o candidato apoiado por Rodrigo Maia. Com isso, ao menos em tese,[11] abrindo as portas do parlamento para as reformas constitucionais almejadas pelo presidente, em particular, as relativas aos direitos sociais, humanos e do trabalho inscritos no Título II da Constituição.

3. A má gestão da crise sanitária

A crise sanitária veio somar-se a essas crises entrelaçadas. A ameaça de golpe de Estado e os rompantes autoritários de Bolsonaro ocorreram entre abril e junho de 2020, e, quando o presidente recuou em razão da prisão de Fabrício Queiroz, o país contava média diária de mais de 1.000 mortos.[12] Era o resultado de grave crise de governança.

Não foram poucos os que afirmaram estar o Brasil mais bem preparado em termos de capacidades estatais para minimizar os impactos sociais da Covid-19 do que boa parte (se não a maioria) de seus vizinhos continentais, em razão do SUS (Peci, 2020). Conforme apontado por Croda et al. (2020), o SUS tinha expertise no combate

---

[11] A folgada eleição do candidato apoiado pelo Planalto não é garantia de que as pautas do bolsonarismo, sobretudo as relacionadas aos costumes cristãos, mas também as privatizações e as reformas constitucionais, serão endossadas pelo parlamento. O "centrão" é um grupo fisiológico, que troca votos por benesses, cargos e verbas. Vai cobrar a fatura de um governo em crise fiscal, com pouca margem de manobra para saciar o apetite de seus apoiadores de ocasião.

[12] Dados em Ministério da Saúde [s.d.].

a epidemias e outras doenças respiratórias, como a H1N1 (influenza A) e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG). O controle da epidemia de Zika (2015-2016), por exemplo, colocou o Brasil em posição de liderança mundial em pesquisas científicas sobre epidemias ao conseguir demonstrar a correlação entre a infecção viral com a microcefalia infantil. E o SUS e seus parceiros foram capazes de produzir diversos insumos laboratoriais em sua rede descentralizada de laboratórios, como o Biomanguinhos/ Fiocruz, no Rio de Janeiro, e o Instituto Butantan, em São Paulo.[13] Mas as coisas não se passaram como esperado.

Se o SUS foi priorizado nas duas primeiras gestões do Partido dos Trabalhadores, o gasto federal *per capita* começou a diminuir já em 2012, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff,[14] fruto da desaceleração econômica iniciada em 2011, com quedas constantes nas taxas de crescimento do PIB até o crescimento próximo de zero em 2014, seguindo-se a recessão em 2015/16, que levou a novos cortes. Após o golpe de 2016, o presidente Temer continuou desestruturando o sistema e favorecendo empresas e planos privados de saúde. Quando o orçamento federal foi congelado a partir de 2017 (o orçamento efetivamente executado em 2016 foi definido como o teto para os gastos públicos para os 20 anos seguintes, atualizado apenas pela inflação), os cortes aumentaram.[15] Às portas da crise sanitária, o SUS havia perdido R$ 20 bilhões, ou cerca de 20% do orçamento de 2016.[16] As deficiências estruturais do sistema ficaram mais evidentes: antes da pandemia, apenas 9,8% dos municípios brasileiros tinham leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) nos hospitais.[17] E, dos cinquenta mil disponíveis

---

[13] Nas últimas décadas, o Brasil vem perdendo gradualmente capacidade produtiva de insumos farmacêuticos. Nos anos 1980, chegou a produzir 55% do que consumia. Hoje, com o sucateamento da indústria em razão da abertura comercial sem planejamento iniciada nos anos 1990, precisa importar 95% dos insumos que consome, incluindo os IFAs (Insumos Farmacêuticos Ativos) das vacinas que produz. Ver: Folha de São Paulo (2021).

[14] O gasto *per capita* do governo federal em saúde subiu 40% entre 2004 e 2011 e começou a cair em 2012 (-2%) e 2013 (-10%). Em 2016, o gasto *per capita* foi 12% menor do que em 2011. Ver: Piola et al. (2018, p. 19).

[15] Brasil de Fato, 2018. Ver também: Vieira et al. (2019). Como mostram esses autores, o gasto federal como proporção do PIB cresceu entre 2015 e 2017, mas, como houve perda de 7% no PIB entre 2015 e 2016, de fato, o gasto absoluto federal caiu naqueles dois anos, subindo um pouco em 2017.

[16] IG, 2020.

[17] Valor Econômico, 2020a.

no país, apenas vinte e dois mil pertenciam ao SUS.[18] O sistema não estava preparado para o estouro no número de casos que a má gestão da crise produziu.

Não houve medidas coordenadas para combater a pandemia. Ao contrário, obcecado com sua reeleição, Bolsonaro passou a usar de suas prerrogativas constitucionais para impedir o isolamento social que governadores e prefeitos tentavam adotar, e, ao conflito entre os poderes da República, veio somar-se a crise entre os entes federativos. Nas primeiras semanas, quando os governadores deram os primeiros passos para estabelecer o isolamento social para toda a população, o presidente afirmou que a doença não passava de "uma gripezinha", e o governo federal propôs o "isolamento vertical", ou quarentena restrita a idosos e pessoas com doenças preexistentes, e tentou impedir os estados de fecharem aeroportos. Foi elaborada uma campanha publicitária contra o distanciamento social (cujo *slogan* era "O Brasil não pode parar").[19] Especialistas alertaram que o "isolamento vertical" seria inócuo, pois desconsiderava a precariedade e a alta densidade populacional da maioria das residências brasileiras, principalmente nas favelas e bairros mais pobres.[20]

O imbróglio federativo só se resolveria cerca de um mês após a primeira morte no país, com a apreciação pelo STF da Medida Provisória contra o isolamento social expedida pelo governo federal. A decisão estabeleceu que estados e municípios poderiam impor restrições à circulação e definir quais atividades seriam ou não suspensas. No entanto, a ausência de estratégias institucionais conjuntas coordenadas pelo governo federal teve consequências. Naquele momento, o país ultrapassou mil mortes e, como era de se esperar em relação a uma doença que se espalha em escala exponencial, em pouco tempo, alguns sistemas hospitalares entraram em colapso, e governos tiveram que alugar frigoríficos para alocar temporariamente os cadáveres. Isso aconteceu em Manaus, Belém e Fortaleza.

O Ministério da Saúde teve um terceiro titular nomeado após a recusa, pelos dois anteriores (ambos médicos), de seguir a ordem do presidente de impor cloroquina e hidroxicloroquina como protocolo de tratamento padrão do SUS. O ministério foi entregue a um general do Exército, e a primeira medida foi impor a cloroquina ao SUS, porque Bolsonaro acreditava que o remédio era o tratamento eficaz. O próprio

---

[18] UOL, 2020a.

[19] Valor Econômico, 2020b.

[20] Na verdade, estudos feitos em outros países mostraram a inocuidade desse tipo de isolamento. Ver: "O isolamento vertical é uma medida que não tem embasamento científico" (2020).

presidente contraiu o vírus e exigiu tratamento com hidroxicloroquina, alardeando que o remédio salvou sua vida e fazendo propaganda ostensiva da droga. Os laboratórios farmacêuticos do Exército direcionaram muito dinheiro e energia para a produção dos dois medicamentos, em vez de antibióticos e analgésicos, seu dever original. O Ministério também mudou a metodologia de contagem de contaminados e mortos, subestimando fortemente os números reais, e deixou de divulgar os dados em seu site. Após protestos da OMS e a constituição de um consórcio de veículos de imprensa que passou a coletar e publicar diariamente estatísticas sobre a evolução da doença, o Ministério da Saúde retomou os registros oficiais dos dados.

Quando as mortes chegaram a 100 mil, Bolsonaro disse apenas: "vamos tocar a vida. Tocar a vida e buscar uma maneira de se safar desse problema".[21] E eximiu-se de qualquer responsabilidade, com um argumento de má fé, para não dizer mentiroso: afirmou que o STF havia determinado que o combate à doença cabia a estados e municípios e que o governo federal estava proibido de agir. O Tribunal, na verdade, decidiu que os dois entes federativos tinham o direito de impor restrições, bloqueios ou qualquer outra coisa, não que o governo federal estava proibido de tomar suas próprias medidas.[22] Bolsonaro simplesmente lavou as mãos, tendo recursos econômicos e de poder para agir de outro modo.

Em janeiro de 2021, em meio a uma segunda onda da doença e da crise de falta de oxigênio em Manaus, que levou pelo menos 30 pessoas à morte por asfixia em hospitais da cidade, o ministro da Saúde, general Eduardo Pazuello, aproveitou sua estadia na capital para lançar o aplicativo TrateCOV, destinado à comunidade médica, cujo algoritmo receitava o "tratamento precoce" alardeado pelo presidente, composto de hidroxicloroquina, azitromicina e ivermectina, todos comprovadamente ineficazes contra a doença.[23] Em Manaus, o ministro sugeriu que o aumento das mortes era culpa

---

[21] G1, 2020.

[22] Segundo o site *Aos Fatos*, até meados de janeiro de 2021, Bolsonaro havia repetido esse argumento 72 vezes em entrevistas e nas redes sociais. No dia 18 de janeiro, o STF publicou nota desmentindo o presidente, muito tardiamente, aliás, já que Bolsonaro vinha mentindo desde abril de 2020. Ver: Aos Fatos, 2019/2021.

[23] Ver: Casa Civil [s.d.]. Diante da reação da comunidade científica nacional e também da OMS, o aplicativo foi retirado do site do Ministério da Saúde. O ministro Pazuello disse que o app teria sido subido ao site por um *hacker*, mas o link acima, da Casa Civil da Presidência da República, mostra que se tratava de política de governo e que Manaus foi a cidade escolhida para o lançamento da plataforma. Pessoas que testaram o app informam que ele receitava os três remédios inócuos contra a doença para qualquer tipo de sintoma, para pessoas de qualquer idade, incluindo crianças. Embora retirado do

dos que não tomavam o "tratamento precoce", mas não agiu para abastecer a cidade do oxigênio necessário à vida. Morreram pelo menos outras 27 pessoas no interior do estado e no Pará, pela mesma razão.[24]

A isso se seguiu a má gestão do abastecimento de vacinas ao país. Em agosto de 2020, após o pré-anúncio do sucesso da terceira fase da chinesa Coronavac, do laboratório Sinovac, o ministro da saúde anunciou que o governo federal compraria 40 milhões de doses da vacina do laboratório Butantan, que tinha acordo com o parceiro Sinovac de importar um conjunto de vacinas e depois produzi-las localmente. No dia seguinte, Bolsonaro disse que era o presidente da República e tinha a última palavra sobre tudo. E desdisse seu ministro, argumentando que seu governo não compraria nada da China. A CoronaVac foi chamada de "a vacina chinesa" (assim como Sars-CoV-2 de "vírus chinês") e descartada como alternativa. Diante disso, o governador de São Paulo firmou contrato de compra emergencial de 6 milhões de doses, por sua conta e risco, e de insumos para a produção de outras dezenas de milhões de doses até meados de 2021. O governo federal também dispensou a vacina da Pfizer, argumentando que o laboratório exigia a assinatura de um termo de responsabilidade, isentando-se de possíveis efeitos colaterais da vacina. O termo fora assinado por outros 52 países, incluindo Estados Unidos, Inglaterra e vários da União Europeia.[25] Ainda em agosto, a Pfizer havia oferecido 70 milhões de doses ao Brasil, que seriam entregues a partir de dezembro de 2020. Quando foi ultrapassada a marca de 1 milhão de vacinados no mundo com esse imunizante, Bolsonaro disse em uma entrevista que, se os vacinados virassem jacarés, a Pfizer não poderia ser culpabilizada, razão pela qual recusara a oferta que imunizaria 35 milhões de pessoas já no início de 2021.

Mas entramos o ano com todas as fichas do governo federal apostadas na vacina da parceria entre a Universidade de Oxford e o laboratório AstraZeneca, que atende à demanda de todo o planeta e retardou a entrega dos insumos ao Brasil. Além disso, o então ministro das Relações Exteriores passou a maior parte do tempo no cargo improperando contra a China, ficando do lado de um dos filhos de Bolsonaro quando o embaixador chinês no Brasil exigiu sua retratação por ofensas ao seu país etc. A China, por ser um país comunista, é tratada como inimiga da liberdade e, portanto, do Brasil.

---

ar, algumas pessoas copiaram o site original e o *webarquive* (uma espécie de memória ou museu da internet) tem o formulário. Ver: Menegat e Ibrahim (2021).

[24] Bertoni, 2021.

[25] Jornal Nacional, 2021.

No entanto, o Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) da vacina de Oxford (assim como o da Coronavac) é produzido na China. A AstraZeneca tem um acordo com a Fiocruz para transferir tecnologia ao Brasil após a aquisição dos primeiros milhões de doses. Mas estes devem vir da China. E o governo chinês fez parecer que isso só aconteceria se o Brasil mudasse sua abordagem em suas mútuas relações externas. A população pagou alto preço pela política externa ideológica de extrema-direita, e, em inícios de março, ainda não sabíamos quando teríamos vacinas para imunização em massa. Na sucessão de desmandos, o presidente ainda determinou que as forças armadas deveriam ser incluídas no grupo prioritário para receber as primeiras e escassas doses da vacina.

Por fim, a término de abril de 2021, o Senado instalou uma CPI para investigar a gestão da pandemia pelo governo federal,[26] e descobriu-se que, ao longo de 2020 e em inícios de 2021, enquanto recusava sucessivas investidas da Pfizer para oferecer sua vacina, a gestão Pazuello no Ministério da Saúde negociava com intermediários escusos a aquisição de 400 milhões de doses da vacina do consórcio Oxford/AstraZeneca, que o governo indiano sempre informara vender apenas para governos, sem intermediários. Enquanto escrevemos, a investigação segue em curso, mas sabe-se que um dos intermediários pediu propina de US$ 1,0 por vacina, algo em torno de dois bilhões de reais a preços de agosto de 2021; e que militares de diferentes escalões do Ministério fizeram pesado *lobby* em favor da empresa intermediária.[27] Em outra frente de investigação, a CPI recebeu denúncia de que um deputado federal teria alertado o presidente Bolsonaro da compra fraudada de outra vacina, a Covaxin, produzida por outro laboratório indiano. Oferecida a US$ 1,34 por dose, teria sido contratada pelo Ministério da Saúde por US$ 15,00. Alertado, Bolsonaro não teria tomado medidas para investigar ou cancelar o contrato, sendo, no momento (agosto de 2021), investigado pela CPI por prevaricação.[28] Em consequência, em agosto de 2021, o país tinha menos de 20% de sua população plenamente imunizada, quando o vizinho Chile já havia imunizado, inclusive, crianças de 12 a 17 anos,[29] e o Uruguai, 65% de sua população.[30]

---

[26] Poder 360, 2021.
[27] G1, 2021.
[28] O Globo, 2021.
[29] IG, 2021.
[30] Our World in Data, 2021.

4. Políticas para mitigar os efeitos econômicos e sociais da crise

O caos e a inépcia na gestão da pandemia se refletiram nas medidas destinadas a reduzir seus custos sociais. Depois de muito hesitar, o governo federal acabou adotando medidas para mitigar os impactos da crise sanitária nas empresas e na população mais vulnerável. No caso desta última, o governo destinou aos trabalhadores informais (incluindo domésticos), os desempregados e os beneficiários do Bolsa Família uma ajuda emergencial de R$ 600,00 por mês, durante três meses, depois estendida por mais três meses.[31] Se mãe chefe de família, a pessoa tinha direito a R$1.200,00 por mês. O grupo de beneficiários foi estendido pelo Senado Federal para incluir outros trabalhadores vulneráveis (como entregadores de aplicativos, motoristas de táxi e do transporte público, caminhoneiros, microempresários de vans e ônibus escolares, entre outros),[32] A partir de outubro, o auxílio emergencial foi definido em R$ 300,00, expirando em dezembro de 2020. Vale lembrar que o governo, originalmente, havia proposto apenas R$ 200,00 por três meses. O Congresso sinalizou que aumentaria o valor para R$ 500,00, e o governo, talvez para reduzir os danos, decretou o valor de R$ 600,00, via Medida Provisória, depois transformada em lei.

Aqui também a inépcia gerencial custou caro à população. De um dia para o outro, o governo descobriu que havia 46 milhões de pessoas invisíveis para o programa, isto é, pessoas que não faziam parte do Cadastro Único e que se cadastraram para receber o auxílio. Eram brasileiros/as sem conta bancária, em sua maioria, trabalhadores informais ou não pobres o suficiente para figurar no radar dos programas sociais do governo. Além disso, os critérios para obtenção do auxílio exigiam documentos e registro por meio de aplicativo de celular (que a população extremamente vulnerável não possui). E o desenho da política pública foi desastroso: o aplicativo gerava uma senha que expirava rapidamente, dificultando o preenchimento do formulário de inscrição. Por fim, como milhões de brasileiros não têm contas em banco, a população viu-se obrigada a se aglomerar em filas quilométricas nos arredores de bancos e órgãos públicos para conseguir sacar o benefício, expondo ainda mais ao vírus uma população que vive em situação de precariedade e vulnerabilidade.

[31] O Estado de São Paulo, 2020. Foi decisiva a atuação e a pressão dos partidos de esquerda e do movimento sindical (em particular, as centrais sindicais) no Congresso. Ver: Betim (2020).

[32] UOL, 2020b.

Seja como for, o auxílio emergencial garantiu renda para domicílios onde viviam 107 milhões de brasileiros e brasileiras.[33] Não se pode negar o impacto social do programa. Bolsonaro não foi o mentor da ideia, tendo sido, de fato, coagido pelo Congresso a adotar as políticas, mas elas tiveram efeitos indiscutíveis em seus índices de aprovação, como mostraram as pesquisas de opinião.[34]

No caso das empresas, foi criado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com o singelo acrônimo de BEm. Novamente de forma atabalhoada, o projeto do governo era dar às empresas o direito de suspender os contratos de trabalho dos trabalhadores formais sem qualquer contrapartida salarial e sem ajuda do governo aos trabalhadores, que ficariam três meses em casa sem salários. Diante da pressão de empresas e das organizações dos trabalhadores, em particular, as centrais sindicais, o BEm enfim forneceu crédito às empresas para o pagamento dos salários dos contratos suspensos, sendo que o teto por trabalhador foi o do seguro desemprego. Segundo o portal do programa, o BEm teria beneficiado, até janeiro de 2021, 1,4 milhões de empresas e 9,8 milhões de trabalhadores,[35] ou cerca de um terço do mercado formal de trabalho. Esses números oficiais, porém, não estão em linha com os dados disponíveis em outras fontes.

Com efeito, deixando clara sua lealdade de classe, o ministro Paulo Guedes escolheu salvar as grandes empresas (incluindo os bancos), em vez das pequenas e médias (as quais criam 66% dos empregos). Na fatídica reunião de 22 de abril de 2020, quando o país foi apresentado ao circo de horrores de uma reunião entre o presidente e seus ministros e auxiliares, Guedes disse: “Nós vamos ganhar dinheiro usando recursos públicos pra salvar grandes companhias. Agora, nós vamos perder dinheiro salvando empresas pequenininhas”.[36] O ministro não estava brincando. O programa destinou mais de R$ 35 bilhões aos bancos privados, que deveriam emprestar a juros de 3,75% ao ano, e os riscos de eventuais calotes ficavam por conta das instituições financeiras. Os bancos, obviamente, supondo que as pequenas empresas corriam risco maior de quebrar, impuseram muitas barreiras ao acesso, na prática, inviabilizando o crédito para a imensa maioria das pequenas e médias empresas.

---

[33] Dados da Pnad-Covid tabulados para este estudo.

[34] Por exemplo, Gielow (2020). A popularidade aumentou de 5 a 6 pontos percentuais em todas as faixas de renda em comparação com junho de 2020.

[35] Dados disponíveis em Ministério do Trabalho e Emprego (2021).

[36] Lara, 2020.

Numa profecia que se retroalimentou, as firmas, sem acesso ao crédito, de fato quebraram: até a primeira quinzena de junho de 2020 (último dado disponível), apenas 12,7% das firmas do país tiveram acesso ao crédito emergencial destinado ao pagamento de salários, segundo o IBGE.[37] Pela mesma pesquisa, sabemos que 716 mil empresas, entre as mais de 1,3 milhão que tinham suspendido atividades em razão da pandemia, haviam encerrado suas atividades definitivamente, 90% delas de pequeno porte (até 49 empregados). Nada menos que 39,4%, ou 282 mil empresas, atribuíram o encerramento diretamente à crise sanitária. Isso terá enorme impacto negativo na recuperação pós-pandemia, pois as taxas de desemprego ficarão muito altas por longo período em razão da destruição de postos de trabalho. Somado à negação dos riscos da pandemia pelo presidente, isso alimentou a agitação social e a pressão para voltar ao trabalho.

O Brasil, pois, optou por destinar o grosso dos R$ 542 bilhões gastos em 2020 na gestão da crise diretamente às pessoas (58% do total), com o BEm não ultrapassando 6,34% dos valores pagos.[38] O programa, pensado para preservar empregos, não chegou em quem mais necessitava.

5. Pandemia e trabalho

Ao aportar no Brasil, a pandemia encontrou um mundo do trabalho marcado por desemprego, precariedade, vulnerabilidade e informalidade da inserção produtiva da maioria das pessoas. E essa foi a população mais afetada pela crise. Dados compilados pelo Dieese apontaram a magnitude do drama: 13% dos trabalhadores ocupados no primeiro trimestre de 2020 estavam desempregados no segundo trimestre; 23% dos trabalhadores que recebiam até um salário mínimo no 1.º trimestre ficaram sem trabalho após o início da pandemia; 31% dos trabalhadores domésticos também perderam a ocupação; o mesmo ocorreu com 23% dos assalariados sem carteira, enquanto, entre os assalariados com carteira, a queda foi de apenas 8%, e de 2% entre servidores públicos estatutários (Dieese, 2020, p. 2).

Parte considerável dessa população não tem acesso a saneamento básico, moradia digna, água potável, com renda (muitas vezes intermitente) nem sempre suficiente para comprar artigos básicos de higiene (incluindo sabão e álcool), sem falar nos equipamentos de proteção individual (EPIs). Nos inícios da pandemia, antes da chegada do

---

[37] Ver: IBGE (2020ª). Arquivo Excel referente à primeira quinzena de junho de 2020.

[38] Dados disponíveis em Senado Federal (2020).

auxílio emergencial, muitas famílias pobres, de fato, mostraram-se privadas de recursos para se proteger, em comunidades nas quais o distanciamento social era simplesmente impossível, tendo em vista a densidade de moradores por cômodo nos domicílios e por quilômetro quadrado nos bairros.

6. Desigualdades

Essas características são altamente favoráveis à disseminação do vírus. Ademais, no Brasil, excluindo a idade como principal fator de risco, pessoas negras (inclusive pardas) apresentam risco de mortalidade (efeito horizontal) significativamente maior do que pessoas brancas (Baqui et al., 2020). Esse não é um fator congênito para a mortalidade, evidentemente, mas a expressão das desigualdades sociais instanciadas na cor da pele dos brasileiros. Não é surpresa também que as regiões com melhores taxas de desenvolvimento socioeconômico apresentem as menores taxas de comorbidade (efeito vertical). Isso ajuda a explicar por que a vida boêmia em um dos bairros mais caros da América Latina (Leblon, no Rio de Janeiro) voltou à normalidade enquanto o país ultrapassava 1,5 milhão de casos de diagnóstico positivo e 60 mil mortes. Quatro meses foram suficientes para que a desigualdade informasse às pessoas quem viveria para contar às próximas gerações as agruras de passar por uma pandemia e quem morreria de covid-19.

No outro extremo, quando o país se aproximava de dez mil mortes, seguradoras privadas de saúde ofereceram helicópteros equipados com UTI para resgatar os ricos de Belém (PA) do colapso dos leitos hospitalares locais e transportá-los com segurança para hospitais renomados em outras cidades importantes,[39] a um custo de transferência de cerca R$ 100 mil. Enquanto isso, as pessoas mais pobres enfrentavam o dilema de morrer em casa ou nas filas dos hospitais.[40]

A tabela 1 oferece imagem clara desse problema. Ela mostra a taxa de mortalidade de pacientes internados com covid-19 de março a dezembro de 2020 (em hospitais privados e no SUS). Os anos de escolaridade estão fortemente correlacionados com o *status* (ou classe) social no Brasil. Cardoso e Préteceille (2021), por exemplo, mostram

[39] Época, 2020a.

[40] Reportagem do *El Pais* aponta que, até o final de agosto de 2020, mais de 4 mil pessoas com *perfil de covid* morreram enquanto esperavam a disponibilidade de um leito de terapia intensiva no SUS em seis estados brasileiros (Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia e Maranhão) (Jucá, 2020).

que, se uma pessoa tem curso superior, ela tem 85% de probabilidade de figurar em uma posição de classe média ou superior.[41] Portanto, mover-se dos estratos mais baixos para os mais altos em termos de escolaridade significa subir na estrutura social e, como pode ser visto, reduzir fortemente as chances de ser morto pelo Sars-CoV-2. Uma pessoa analfabeta, se internada com covid-19, tinha 254% mais chances de morrer do que uma pessoa com mais de 12 anos de estudo.

Tabela 1 – Taxa de mortalidade de pacientes hospitalizados com covid-19 no Brasil (1 de março a 31 de dezembro de 2020), segundo escolaridade

Escolaridade	N hospitalizados	Taxa de mortalidade
Sem escolaridade / analfabeto	16.190	51,2%
Até 5 anos	58.927	42,2%
De 6 a 9 anos	40.641	35,3%
De 10 a 12 anos	69.982	24,4%
Mais de 12 anos (ensino superior)	35.233	19,3%
Crianças	4.770	8,1%
Ignorado	202.824	31,4%
Total	428.567	31,6%

Fonte: Microdados do Sivep Gripe.[42]

As persistentes desigualdades de gênero também contribuíram para moldar a incidência da pandemia no Brasil. As mulheres morrem menos do que os homens, em termos médios, e a diferença entre os sexos cresce com a idade. Até os 45 anos, as taxas de mortalidade dos dois sexos, considerando apenas as pessoas internadas com covid-19 nos hospitais públicos e privados, não podem ser distinguidas estatisticamente (com exceção dos jovens de 16 a 25 anos, que têm 38% mais chances de morrer do que as jovens dessa idade). Mas, a partir daí, os homens passam a morrer em maior proporção:

[41] A taxa de mortalidade da categoria *Ignorados* (abrangendo mais de 50% do total) faz-nos supor que a maioria deles pertence aos estratos de escolaridade mais baixos.

[42] Essa base de dados é a mais confiável do país em relação à SRAG, pois os hospitais devem informar ao Ministério da Saúde todas as internações por qualquer síndrome respiratória. Por ela sabemos que a taxa de mortalidade da covid-19 é provavelmente muito superior aos números oficiais (cerca de 195 mil no final de dezembro de 2020). Na base de dados Sivep-Gripe, 38% das mais de um milhão de internações hospitalares de março a 31 de dezembro de 2020, devido à SRAG (382 mil casos), foram classificadas como “indeterminadas”, com uma taxa de mortalidade de 19% (em comparação com 31,2% da covid-19). Parte substancial desses casos terá sido, na verdade, covid-19, o que aumentaria bastante o número real de mortes.

os que têm entre 56 e 85 anos de idade têm 15% mais chances de morte, se internados com a doença, do que as mulheres nessa faixa etária.[43]

Essa vantagem comparativa feminina, que a ciência ainda não explica, não se reflete nas relações de gênero que recepcionaram a pandemia no país. Pela Pnad Contínua, no primeiro trimestre de 2020 (PNADC-2020-1), portanto às portas da explosão pandêmica,[44] 11,4 milhões de pessoas (4,3 milhões de homens e 7,1 milhões de mulheres) em idade ativa disseram que não procuraram trabalho, mas que gostariam de trabalhar. Em agosto, pela Pnad Covid-19, esse número superou os 27 milhões de pessoas, sendo 10,4 milhões de homens e 16,6 milhões de mulheres. Mais da metade dessas últimas não procurou trabalho porque teve que cuidar de afazeres domésticos em agosto. No primeiro trimestre de 2020, essa proporção não atingia 26% das mulheres.[45] Entre os homens, no primeiro trimestre de 2020, apenas 2% alegaram não ter procurado trabalho por causa das tarefas domésticas, e ,em agosto, a proporção ainda foi de meros 3,3%. Tradicionalmente responsáveis pelo cuidado de filhos, cônjuges e parentes, as mulheres tiveram que deixar a força de trabalho em muito maior proporção por essa razão específica.[46]

Somando as pessoas que gostariam de ter trabalhado e as que não gostariam, 77 milhões de pessoas em idade ativa (14 anos ou mais) estavam fora da força de trabalho em novembro de 2020 (70% eram mulheres), sendo que 17 milhões (ou 23%) atribuíram o fato diretamente à pandemia (10 milhões de mulheres). Isso dá uma dimensão da subestimação do desemprego presente nas estatísticas oficiais, que computam apenas as pessoas que efetivamente tomaram providências para encontrar trabalho. À medida que a pandemia arrefeça, essas pessoas devem passar a pressionar o mercado de trabalho em busca de ocupação. A taxa de desemprego, na casa dos 14,7% em abril de 2021,[47]

---

43 Dados do Sivep-Gripe para o período de 1 de março a 31 de dezembro de 2020, tabulados para este estudo.

44 A primeira morte por covid-19 no país ocorreu em 19 de fevereiro. Em 31 de março, o Ministério da Saúde reconhecia 4.683 casos da doença, com 167 mortes. Ver: Sanar Medicina [s.d.].

45 Os bancos de dados não são estritamente comparáveis nesse quesito. A Pnad Contínua pergunta primeiramente se a pessoa procurou trabalho e, para os que respondem não, pergunta se gostaria de ter trabalhado. E, apenas para quem responde sim, pergunta o motivo de não ter tomado providência para buscar trabalho. A Pnad Covid pergunta também primeiramente se a pessoa procurou trabalho, mas, para todos os que respondem não, pergunta o motivo de não ter tomado providência. Isso aumenta muito o número de respondentes desse quesito.

46 Ver também Bridi et al. (2020), sobre as relações de gênero diante do crescimento do *home office*.

47 UOLl, 2021.

deve aumentar substancialmente, sobretudo em razão do fechamento de empresas e da destruição de postos de trabalho. E o fenômeno é mais intenso para as mulheres.

As desigualdades de gênero se manifestaram também entre as pessoas que puderam optar ou foram obrigadas a trabalhar em *home office*. Estudos realizados no âmbito da Rede Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista (Remir-Trabalho) revelaram, qualitativamente, o que os dados agregados da Pnad Covid-19 apenas sugerem. Como mostram Bridi et al. (2020), o *home office* esteve disponível, em sua maioria, para pessoas com educação superior, portanto, das classes médias e superiores. As mulheres dessas classes podem trabalhar fora e deixar as tarefas domésticas, incluindo o cuidado dos filhos, com empregadas/os domésticas/os e babás. A pandemia reduziu muito a prestação desse tipo de serviço, e o retorno para casa significou a assunção de dupla jornada para essas mulheres, em proporção muito superior à dos homens. Os filhos, quando convocam a atenção ou o cuidado de um dos pais, miram principalmente a mãe, que, por isso mesmo, tem sua rotina de trabalho interrompida inúmeras vezes, com consequente queda de produtividade e aumento do número de horas trabalhadas, além da desorganização do uso do tempo. Para quem imaginava que o *home office* serviria para estimular a negociação entre os parceiros no mundo doméstico e colocar em questão o padrão histórico de subordinação feminina, o que se viu foi a reprodução desse padrão, de forma bastante desfavorável para as mulheres.

7. Informalidade

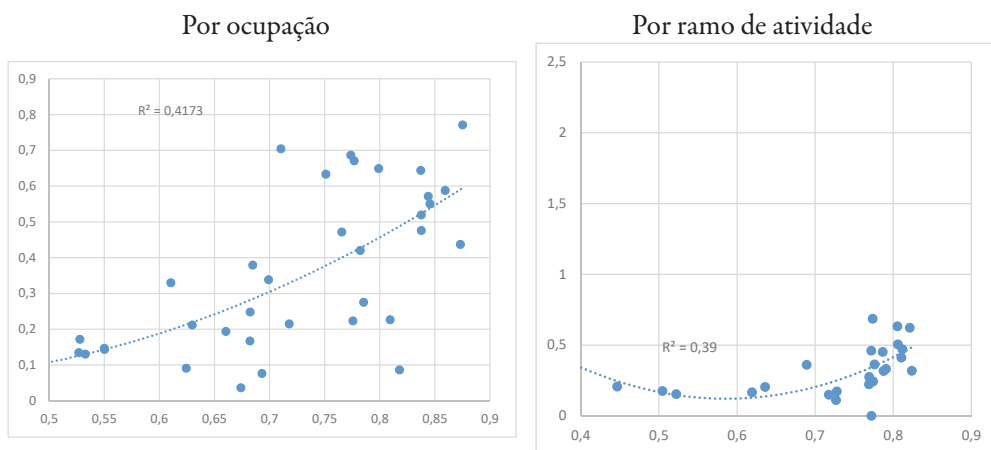
Além das desigualdades, outro elemento responsável pelo aumento exponencial da gravidade da situação brasileira foi a persistente informalidade que caracteriza parte substancial da força de trabalho ocupada. Além de não contar com proteção da legislação trabalhista e previdenciária, a renda na economia informal é sensivelmente mais baixa em comparação com a economia formal e, na maioria das vezes, os/as ocupados/as informalmente precisam "vender o almoço para comprar o jantar". Isto é, a tragédia nas sociedades em que a informalidade é elemento constitutivo da estrutura das oportunidades de vida é que, em sua maioria, as pessoas ganham sua renda com transações comerciais ou com prestação de serviços por meio do contato físico direto, seja nas ruas, nos mercados populares, nas pequenas bancas de alimentos ou produtos, no trabalho doméstico etc. As necessárias políticas de distanciamento social para

prevenir a transmissão comunitária do vírus, portanto, impactam sobremaneira os meios de obtenção de renda dos trabalhadores informais.

O auxílio emergencial foi instituído justamente por isso. Em tese, impossibilitados de levar adiante sua atividade remunerada, os trabalhadores informais teriam assegurada uma renda mínima para a subsistência. Mas não foi esse o caso. Na verdade, o auxílio emergencial representou perda substancial de renda para esses trabalhadores. No primeiro trimestre de 2020, portanto às portas da pandemia, a renda média dos ocupados por conta própria não contribuintes para a previdência foi de R$ 1.341,00, segundo a PNADC-2020-1. Dos domésticos, R$ 990,00. E, entre os assalariados sem carteira, a renda média foi de R$ 1.550,00. Ou seja, conquanto necessário, o auxílio reduziu a renda de 36 milhões de brasileiros a entre um terço e mais da metade do que recebiam, em média, antes da pandemia. Com isso, os trabalhadores informais viram-se compelidos a retornar ao trabalho. Na verdade, parte substancial deles/as nunca pôde deixar de trabalhar.

De fato, em maio de 2020, apenas 18,1% dos ocupados estavam afastados do trabalho em razão da pandemia, segundo a Pnad Covid-19.[48] Como esperado, as taxas eram mais altas nas ocupações tipicamente informais, como empregadas/os domésticas/os (29%), vendedores ambulantes, feirantes, comerciantes de rua (41%), cabeleireiros, manicures e afins (igualmente 40%) e cuidadores/as (28%). Mas, entre maio e agosto, a taxa de não trabalho havia caído para apenas 4,7%, e a relação entre a variação nessa taxa e a proporção de trabalhadores informais na ocupação está expressa no gráfico 1. Com R^2 superior a 0,43, a relação é clara, ainda que não linear. Quanto mais informais as ocupações, maiores as taxas de retorno ao trabalho, confirmando o que se disse sobre a insuficiência do auxílio emergencial em suprir as necessidades básicas das famílias beneficiadas. A relação é clara também quanto ao ramo da economia, se bem que, nesse caso, a função é exponencial, isto é, intensifica-se com o aumento da informalidade do ramo. A informalidade está associada a menores taxas de isolamento social por horas não trabalhadas, logo, de maior exposição ao vírus nas ruas, no trabalho e, sobretudo, no transporte público.

[48] O questionário da pesquisa pergunta aos que estavam afastados do trabalho na semana anterior a razão do afastamento. E, aos que tinham trabalho, quantas horas trabalharam na semana anterior. A proporção que utilizamos é dos que responderam estar afastados em razão da pandemia e ter trabalhado zero hora.

Gráfico 1 – Relação entre a taxa de informalidade na ocupação e no ramo de atividade e a taxa de retorno ao trabalho entre maio e agosto de 2020

Fonte: Pnad Covid, maio-agosto.[49]

Na mesma direção, investigação realizada por pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) em parceria com o Institut de Recherche pour le Développement (IRD, França) observou forte correlação entre a proporção de trabalhadores informais nos municípios e o número de casos positivos e de óbitos (Roubaud et al., 2020). Analisando os dados disponíveis para as 5.570 cidades brasileiras, o modelo econométrico estimou que 10 pontos percentuais a mais na proporção de trabalhadores informais nos municípios estão associados a aumento de 29% na taxa de contágio e 38% na taxa de mortalidade pela covid-19. O estudo encontrou, ainda, taxas de mortalidade mais elevadas na população de raça/cor e etnia preta e parda e também entre os mais pobres: um aumento de 10 pontos percentuais no total de pobres em determinada cidade prevê aumento de 73% no número de óbitos.

Parte da explicação para esse resultado está em que, sobretudo nas grandes cidades, para chegar ao trabalho, essas pessoas precisam enfrentar o transporte público lotado. Não à toa, estudo da Unifesp para a cidade de São Paulo mostrou, no pico da primeira fase da pandemia, que a correlação entre os bairros onde as pessoas usavam veículos particulares para transporte e o número de casos positivos foi de apenas (0,39)

[49] No grupo de ocupações, foi suprimido um *outlier* (mais de dois desvios-padrão da média).

em julho, a correlação sendo substancialmente maior nos bairros onde a principal forma de deslocamento para o trabalho era o transporte público (0,80) ou a pé (0,78).[50] Nas palavras do coordenador da pesquisa, Kazuo Nakano, "a quantidade de viagens por transporte coletivo explica 80% da quantidade de óbitos".

Além disso, é baixa a proporção da população informalmente ocupada que conta com planos de saúde. Ainda, pela Pnad covid-19, sabemos que, entre maio e novembro de 2020, em média, 42% dos trabalhadores formais tinham planos privados de saúde. Entre os informais, a média foi de apenas 17%. Planos de saúde nem sempre são sinônimo de serviços de qualidade, já que estes dependem do valor pago, estando os melhores hospitais restritos aos planos mais caros. Mas a maioria dos trabalhadores formais tem plano privado pago no todo ou em parte pela empresa ou o órgão da administração pública em que trabalha. Os trabalhadores e trabalhadoras informais precisam arcar com esse custo. A renda média dos informais detentores de planos privados foi de R$ 2.500,00 em novembro de 2020, segundo a Pnad covid-19, renda insuficiente para a contratação de planos de alto padrão. Com isso, os/as trabalhadores/as que ganham a vida na informalidade dependem do SUS para casos graves da doença, estando, por isso, mais sujeitos a sofrerem as consequências das crises de oferta de leitos de UTI nos momentos de pico da doença, quando as taxas de mortalidade aumentam.

8. Invisibilidade

A pandemia abriu os olhos de vastos segmentos da população (em particular, as classes médias e superiores) para uma infinidade de ocupações antes invisíveis, ou que eram tratadas como resíduo da dinâmica social mais geral, lugar subordinado, onde as classes subalternas construíam suas estratégias de sobrevivência, longe da economia real. Entregadores, motoristas e outros prestadores de serviços por aplicativos se tornaram, do dia para a noite, essenciais à sobrevivência dos que se viram obrigados a se trancafiar em casa. Empregadas/os domésticos/as despovoaram os lares das classes mais abonadas, obrigando mães a cuidar de seus filhos, limpar a casa e cozinhar enquanto mantinham seus empregos atuando em *home office*. Auxiliares de enfermagem, pessoal de apoio nos hospitais, trabalhadores de recepção e manutenção em condomínios, lixeiros, caixas e repositores de mercadorias em supermercado, atendentes de farmácia, além de

[50] Rodrigues, 2020.

cabeleireiros, manicures, barbeiros, e trabalhadores na construção civil, manutenção de edifícios e domicílios, eletricistas, bombeiros hidráulicos etc., é imensa a lista de pessoas que, na pandemia, por suas ocupações precárias, mal remuneradas, insalubres e arriscadas, revelaram-se essenciais à nossa vida cotidiana, porque, de uma hora para outra, não estavam mais lá.

Essa foi uma consequência não antecipada da pandemia: revelar, na prática e com alto grau de tragédia, a inescapável interdependência entre nós, decorrente da divisão social do trabalho. Numa sociedade de serviços (com prevalência dos serviços pessoais), esse fenômeno ganha feição renovada, porque a interdependência se torna explícita e tem rosto. Você precisa ligar para (ou acionar o app da empresa) quem intermedeia a entrega da pizza, receber o entregador em casa, pagar pelo serviço, dar uma gorjeta... É claro que a pandemia não inaugurou os serviços de *delivery*, mas a higienização obrigatória do que vem da rua não deixa dúvidas: aquela pessoa que nos serviu e de quem dependemos pode ser o veículo da doença que pode matar-nos. Dependência mortal e inescapável.

Numa vida normal, a divisão do trabalho é *taken for granted*. É algo da natureza das coisas, ninguém se pergunta por que fulano está fazendo esse serviço e não outro.[51] Pode, quando muito, ter ideias sobre a competência ou incompetência da pessoa quando o curso normal da relação de prestação de serviço é quebrado por algo que a leve a reclamar do serviço, querer ver outra pessoa no lugar etc. Mas ninguém diz: ah, vou tomar o lugar dessa pessoa e fazer o trabalho por ela. A reclamação, em geral, espera que alguém com competência para aquela função substitua a que motivou a queixa ou reclamação. Numa vida normal, nossa expectativa não vai além de que o caixa do supermercado faça com celeridade a leitura das mercadorias no leitor de código de barras e eventualmente nos ajude a ensacar as compras. Mas agora esperamos muito mais dessa pessoa. Esperamos que desinfete suas mãos antes de começar a nos atender, que esteja devidamente protegida com máscara e eventualmente luvas, que não nos toque, que não tussa ou espirre... São expectativas que visibilizam uma pessoa antes elemento da paisagem do supermercado. O que a pessoa faz, o modo como faz e como desempenha sua função passam a ser objeto de nosso escrutínio atento e, talvez, tenso, muitas vezes, paranoico.

---

[51] Giddens (1991) cunhou o termo "sistemas peritos" para dar sentido ao caráter naturalizado da divisão do trabalho. Todos nós simplesmente confiamos que as pessoas farão o que têm que fazer, já que ocupam o lugar que ocupam. Isso vale igualmente para o piloto de avião e para o caixa de supermercado.

A mútua tensão e mesmo a paranoia nos encontros cotidianos entre nós e as pessoas que desempenham seus trabalhos para nos servir são a expressão mais saliente da inescapável teia de interdependência em que estamos enredados, e deveria ensinar humildade a todos os que dependem desses serviços tidos como subalternos e não qualificados. Se hospitalizados, nossas vidas estarão nas mãos de enfermeiros e auxiliares de enfermagem com rendas médias de R$ 3.800,00 e R$ 2.000,00, respectivamente, segundo a Pnad Contínua 2020-3. Suas vidas estão em risco por salários muito baixos.

Ainda mais: estudo recente realizado por pesquisadores da Remir-Trabalho junto a 270 entregadores ciclistas e motociclistas de várias cidades do Brasil revelou a deterioração das condições de trabalho e da renda dos prestadores de serviços por plataformas digitais, os chamados "trabalhadores de ou por aplicativos", ou uberizados (Abílio et al., 2020). O desemprego, o baixo valor do auxílio emergencial, a necessidade de obtenção de renda e meios de vida em meio à crise aumentaram muito o número de pessoas prestando esse tipo de serviço (Lapa, 2021).

O aumento da oferta de mão de obra resultou em perda acentuada de renda. Antes da chegada do novo coronavírus, 47,4% dos entregadores entrevistados ganhavam até R$ 520,00 semanais. Com a chegada da pandemia, a proporção subiu para 71,9% (Abílio, 2020, p. 594), e nada menos que 59% deles declararam perda de renda com a pandemia, embora a imensa maioria tenha aumentado muito as horas trabalhadas. Cerca de 62% disseram trabalhar 9 horas por dia, ou mais, quando, antes da pandemia, esse valor era de 55%. E 57% disseram trabalhar 7 dias por semana. A queda na renda foi maior entre aqueles que trabalham mais horas por dia e mais dias por semana.

Estudo realizado pela Aliança Bike em 2019 sobre uma amostra de 270 entregadores ciclistas por aplicativos, representativo dessa população na cidade de São Paulo, trouxe outras informações relevantes. Sessenta por cento dos entrevistados declararam que se tornaram entregadores de aplicativos por estarem desempregados. Apenas 22% tinham na atividade o seu primeiro emprego. Pretos e pardos eram 71% deles, e 78% tinham entre 16 e 27 anos de idade (Abílio, 2020, p. 592).[52]

Tabulando os microdados para esse estudo, se nos ativermos à faixa etária de 18 a 30 anos, que inclui 76% dos entregadores, a proporção com até o ensino fundamental de escolaridade era de 45%, e 52% tinham ensino médio. Na cidade de São Paulo, a

[52] No texto de Ludmila Abílio (2020), constam 73% nessa faixa etária, mas, tabulando diretamente os microdados, encontra-se o valor que anotamos no texto. A informação sobre primeiro emprego foi extraída do banco de dados da pesquisa para este estudo.

proporção de homens na mesma faixa etária com até o ensino fundamental completo era de apenas 8,2%, e 56% tinham ensino médio completo ou incompleto.[53] Os entregadores em bicicleta eram proporcionalmente mais negros e pardos do que a população paulistana e muito menos escolarizados. Perfil típico de trabalhadores informais, cuja qualificação dificulta a obtenção de ocupações assalariadas.

O substancial aumento de ocupados nessa atividade durante a pandemia, diante do escasseamento dos empregos e a insuficiência do auxílio emergencial, mostrou que os serviços de entrega tornaram-se essenciais à vida cotidiana das pessoas que tentam manter o isolamento social, mas ao preço do aumento da precariedade e da vulnerabilidade desses trabalhadores.

9. Conclusão

Em fins de julho de 2021, as estatísticas oficiais apontavam que o Brasil tinha cerca de 13% dos óbitos totais em razão da covid-19 no mundo, enquanto os brasileiros são apenas 2,5% da população mundial. Mas esses números estão muito subestimados. Entre 1.º de março e 31 de dezembro de 2020, o número de mortos por SRAG não classificada como covid-19 (72,9 mil) foi 14,7 vezes superior ao do mesmo período de 2019 (4,9 mil),[54] Isso é uma indicação clara de que os números de mortes estão subestimados em pelo menos 60 mil casos.

Além disso, milhares de pessoas morrem em suas casas, sem nunca ter acesso ao SUS, e são enterradas como mortas por causas naturais. Em comparação com a média do período 2015-2019, essas mortes estiveram 24% acima em 2020, e 65% se considerarmos os seis primeiros meses de 2021, somando 370 mil casos além do esperado, descontando as mortes com diagnóstico positivo de covid-19.[55] Esses casos denotam que os mortos pela pandemia podem estar na casa dos 900 mil em agosto de 2021, em lugar dos oficiais 554 mil.

Ademais, como os hospitais só testam para covid-19 aqueles que chegam até eles com sintomas típicos da doença, muitos mortos por outras complicações (rins, coração,

---

[53] Dados da Pnad Contínua 2020-3 tabulados para este estudo. Lapa (2021, p. 10) encontrou 40,6% de entregadores e motoboys com até o ensino fundamental completo (inclui médio incompleto) e 48% com médio completo no Brasil.

[54] Microdados do Sivep-Gripe tabulados para este capítulo. Ver: Sivep-Gripe (2021).

[55] Dados de Conass, 2021.

cérebro, fígado) que podem ser causadas pelo Sars-CoV-2 não são diagnosticadas como tal. Ou seja, os brasileiros não têm a menor ideia da real incidência da doença, nem de sua taxa real de mortalidade. Reconhecido mundialmente pela expertise estatística e de pesquisa em saúde pública, o Brasil enfrenta agora as consequências do boicote sistemático do governo federal às informações oficiais.

O governo federal gastou cerca de 12% do PIB em ajuda a empresas (a maioria das quais grandes empresas, incluindo multinacionais e bancos), empregados formais e à população mais vulnerável. Mas não conseguiu salvar as pequenas e médias empresas. O programa de subsídios projetado para elas foi implantado de forma ineficaz. Ao invés de usar os bancos públicos para empréstimos subsidiados, lastreados pelo Tesouro Nacional, o dinheiro foi entregue a bancos privados, que impuseram inúmeras barreiras ao acesso, devido à previsão de inadimplência durante a crise. Em junho de 2020, como mostramos, cerca de 700 mil pequenas e médias empresas haviam fechado para sempre, destruindo alguns milhões de empregos formais.

Uma das consequências sociais pouco atentadas da doença no Brasil diz respeito à centralidade dos idosos nas estratégias de sobrevivência de milhões de famílias pobres. Cerca de 66% dos aposentados recebem um salário-mínimo (SM) de estipêndio mensal. Esses trabalhadores contribuíram por 25 a 30 anos para o INSS durante sua vida profissional. Aqueles que não contribuíram e cuja renda *per capita* familiar seja inferior à metade do SM têm direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), equivalente a um SM mensal. Nada menos que cinco milhões de brasileiros (crianças e adultos) dependem exclusivamente dessas duas fontes de renda de seus familiares idosos, segundo dados da Pnad Contínua. Uma vez que se deve esperar que é entre a população mais vulnerável que a taxa de subestimação das mortes é maior (muitas nunca chegam aos hospitais) e quando sabemos que pessoas com 60 anos ou mais são mais de 50% das vítimas, podem-se imaginar os próximos impactos na vida e na renda de milhões de brasileiros vulneráveis.

Provavelmente, milhares de vidas poderiam ter sido salvas se as autoridades públicas tivessem forçado os hospitais privados a abrigar pacientes do SUS quando as instalações locais do Sistema entraram em colapso. Nada as impedia de atuar como a cidade de Bogotá, na Colômbia, que assumiu a administração de leitos hospitalares privados e os disponibilizou, segundo critérios de proximidade, para os casos mais graves de covid-19. Ao contrário, o governo federal agiu contra as intenções dos outros

dois poderes executivos (estadual e municipal), o que, por sua vez, levou-os a abrirem hospitais de campanha da noite para o dia, muitos dos quais não atendiam a critérios mínimos de segurança ou possuíam equipamentos básicos de saúde, com péssimas condições de trabalho e higiene, além de atrasos nos salários de médicos e enfermeiras, para não falar nos escândalos de corrupção em secretarias de saúde de alguns estados. No primeiro semestre de 2021, com o crescimento vertiginoso de novos casos e óbitos, a experiência não foi repetida.

Outras milhares de vidas poderiam ter sido salvas se o governo federal não tivesse gerido de forma inepta a provisão de vacinas. Se Jair Bolsonaro não tivesse vetado a aquisição da Coronavac (40 milhões de doses) e da Pfizer (70 milhões de doses) oferecidas no início do segundo semestre de 2020 para entrega em dezembro, um quarto da população brasileira poderia estar vacinada antes do fim de março de 2021.

Consequência dessa governança conflituosa, irresponsável e criminosa: no início de agosto de 2021, o Brasil apresentava a cifra de 2.650 mortos por milhão de habitantes (ou 1 de cada 400 brasileiros), enquanto, em todo o planeta, a cifra estava em 543 por milhão.

A imensa maioria das mortes afetou a população submetida a condições de vulnerabilidade e precariedade, em particular, os/as trabalhadores/as informais. A informalidade, nessa perspectiva, está muito longe de significar modernização das relações de trabalho, como quer o discurso governamental.[56] Ao tornar ainda mais vulneráveis as condições de trabalho e de vida das populações que vivem do trabalho, a informalidade as expõe a riscos múltiplos e, neste momento, está fortemente associada à letalidade da pandemia. Ao associar informalidade ao termo "modernização", Bolsonaro age de má fé e atribui valência positiva a uma condição laboral que, de fato, representa imenso retrocesso civilizatório. Destruir o direito do trabalho como projeto de governo é a expressão mais saliente da indiferença moral da elite governante em relação ao destino das maiorias subalternas. E tudo isso sob aplausos de seus aliados no mundo das finanças e das grandes empresas, ou do grande capital.

---

[56] Numa reunião com deputados do DEM, o presidente disse o seguinte: "a legislação trabalhista, no que for possível, sei que está engessado no artigo sétimo [da Constituição Federal], mas tem que se aproximar da informalidade. [...] É horrível ser patrão no Brasil com esta legislação que está aí". Ver *Bolsonaro defende mudanças nas leis trabalhistas*, 2018. Uma crítica à reforma trabalhista de 2017, que aproximou os contratos formais da informalidade, é Filgueiras (2019).

Por fim, cabe mencionar uma vez mais o estudo de Roubaud et al. (2020). Um resultado em particular recebeu destaque na imprensa, e foi apelidado de "efeito Bolsonaro" nos números da pandemia. Trata-se da correlação entre o resultado da votação em primeiro turno na eleição presidencial de 2018 e a expansão da covid-19 e sua mortalidade. Um aumento de 10% no número de votos em favor de Bolsonaro está associado a um acréscimo de 11% no número de casos positivos da doença e de 12% no número de óbitos. O modelo inclui todos os municípios brasileiros e corrobora os achados de pesquisadores da Universidade da Carolina do Norte (EUA) e de Bocconi[57] (Itália) sobre uma amostra de 255 municípios brasileiros, evidenciando que a taxa de contágio nas cidades pró-Bolsonaro, em março de 2020, era 18,9% maior em comparação com aquelas em que o candidato não figurou em primeiro lugar. Trata-se de demonstração cabal, estatisticamente significativa, de que o presidente e seu exemplo, por atos e palavras, estão positivamente associados a maiores taxas de letalidade da covid-19.[58]

Referências

Abílio, Ludmila C. "Uberização e juventude periférica: desigualdades, autogerenciamento e novas formas de controle do trabalho". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 39, n. 3, p. 579-597, 2020.

_______ et al. "Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19". *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, n. 3, 2020.

Alonso, Angela e Miche, Ann. "Changing repertoires and partisan ambivalence in the new Brazilian protests". *Bulletin of Latin American Research,* v. 36, n. 2, p. 144-159, 2017.

Aos Fatos. "Em 1.071 dias como presidente, Bolsonaro deu 4.528 declarações falsas ou distorcidas". *Aos Fatos*, 19 mar. 2019 (atualizado em 7 dez. 2021). Disponível em: https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/. Acesso em: 7 dez. 2021.

Avritzer, Leonardo. "Operação Lava Jato, judiciário e degradação institucional". In Kerche, Fábio e Feres Júnior, João (ed.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira.* São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 37-52.

---

[57] O Globo, 2020.

[58] Na mesma direção, Ventura et al. (2021) analisaram mais de 3.000 normas relacionadas à covid-19 editadas pelo governo federal e concluíram que a Presidência da República adotou "estratégia institucional de propagação do vírus" (idem, p. 6). A pesquisa revelou "o empenho e a eficiência da atuação da União em prol da ampla disseminação do vírus no território nacional, declaradamente com o objetivo de retomar a atividade econômica o mais rápido possível e a qualquer custo" (idem, p. 7).

Band. "Bolsonaro defende mudanças nas leis trabalhistas". *Band Jornalismo*, 13 dez. 2018. 1 vídeo (2 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Tx2Dp9O6KSA&ab_channel=BandJornalismo. Acesso em: 31 ago. 2021.

Baqui, Pedro et al. "Ethnic and regional variations in hospital mortality from Covid-19 in Brazil: a cross-sectional observational study". *The Lancet Global Health,* v. 8, issue 8, p. e1018-e1026, ago. 2020. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214--109X(20)30285-0/fulltext. Acesso em: 31 jan. 2021.

Bertoni, Estêvão. "A crise contínua no fornecimento de oxigênio no Amazonas". *Nexo Jornal*, 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/01/20/A-crise--cont%C3%ADnua-no-fornecimento-de-oxig%C3%AAnio-no-Amazonas. Acesso em: 31 ago. 2021.

Betim, Felipe. "Câmara aprova projeto do PT de renda emergencial de até R$ 1.200 para base da pirâmide". *O papa-jaca*, mar. 2020. Disponível em: https://opapajaca.com/2020/03/9715/. Acesso em: 31 ago. 2021.

Brasil. Casa Civil. "Tratecov: aplicativo auxilia no diagnóstico da covid-19". *Site institucional do Ministério da Casa Civil*, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/tratecov-aplicativo-auxilia-medicos-no-diagnostico-da--covid-19. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. Ministério da Saúde. "Painel Coronavírus". *Portal do Covid-19*, [s.d.]. Disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. Ministério do Trabalho e Emprego. "Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda". *Site institucional do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm)*. Brasília, 2021. Disponível em: https://servicos.mte.gov.br/bem/. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. Senado Federal. *SIGA Brasil – Painel Cidadão*. Brasília, 2020. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral. Acesso em: 28 fev. 2020.

Brasil de Fato. "Governo corta verbas da educação e da saúde para bancar diesel mais barato". *Brasil de Fato*, 31 maio 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/05/31/governo-corta-verbas-da-educacao-e-da/-saude-para-bancar-diesel-mais-barato. Acesso em: 31 ago. 2021.

Bridi, Maria A. C. (coord.). *Relatório técnico-científico da pesquisa:* o *trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia Covid-19: trabalho docente, setores público e privado e questões de gênero - parte II*. Curitiba: UFPR/ Grupo de Estudos Trabalho e Sociedade, 2020. Disponível

em: https://www.eco.unicamp.br/remir/index.php/condicoes-de-trabalho/202-o-trabalho-remoto-home-office-no-contexto-da-pandemia-covid-19-parte-ii. Acesso em: 31 jan. 2021.

Bringel, Breno M. e Pleyers, Geoffrey. "Junho de 2013... dois anos depois. Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil". *Nueva Sociedad*, número especial em português, p. 4-17, out. 2015. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Bringel_Pleyers.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

Cardoso, Adalberto. *À beira do abismo: uma sociologia política do bolsonarismo.* Rio de Janeiro: Amazon, 2020.

______ e Préteceille, Edmond. *Classes médias no Brasil: perfil, mobilidade social e participação política.* Rio de Janeiro: UFRJ, 2020.

Comin, Alvaro. "O futuro não é mais o que costumava ser: a crise brasileira em perspectiva internacional". *Novos Estudos CEBRAP*, número especial, p. 59-70, jun. 2017.

Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass). "Painel de análise do excesso de mortalidade por causas naturais no Brasil". *Site institucional do Conass.* [s.l.], 2021. Disponível em: https://www.conass.org.br/indicadores-de-obitos-por-causas-naturais/ Acesso em: 31 ago. 2021.

Croda, Julio et al. "Covid-19 in Brazil: advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases". *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical* [*online*], v. 53, p. 1-6, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0037-8682-0167-2020. Acesso em: 9 dez. 2021.

Deutsche Welle. "Brasil fez a pior gestão do mundo na pandemia, diz estudo". *Deutsche Welle Brasil*, Bonn, 28 jan. 2021. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/brasil-fez-a-pior-gest%C3%A3o-do-mundo-na-pandemia-diz-estudo/a-56369231. Acesso em: 31 ago. 2021.

Dieese. *Boletim Emprego em Pauta*, n. 16, out. 2020. Disponível em: https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmPauta16.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

Época. "Coronavírus: ricos de Belém escapam em UTI aérea de colapso nos hospitais da cidade". *Época,* 5 maio 2020a. Disponível em: https://epoca.globo.com/sociedade/coronavirus-ricos-de-belem-escapam-em-uti-aerea-de-colapso-nos-hospitais-da-cidade-1-24412850. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Funcionários fantasmas dos Bolsonaros receberam R$ 29,5 milhões em salários". *Época*, 11 set. 2020b. Disponível em: https://epoca.globo.com/funcionarios-fantasmas-dos-bolsonaros-receberam-295-milhoes-em-salarios-24634183. Acesso em: 31 ago. 2021.

Estado de Minas. "Maia sobre Bolsonaro: defender golpe é crueldade imperdoável com vítima da Covid-19". *Estado de Minas*, 19 abr. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/04/19/interna_politica,1140210/maia-sobre-bolsonaro-defender-golpe-e-crueldade-imperdoavel.shtml. Acesso em: 31 ago. 2021.

Filgueiras, Vitor. "As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade". In Krein, José D. et al. (org.). *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade.* Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

Folha de São Paulo. "Em quatro décadas, Brasil reduz de 55% para 5% capacidade de produção de insumos farmacêuticos". *Folha de São Paulo*, 29 jan. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/em-quatro-decadas-brasil-reduz-de-55-para-5-capacidade-de-producao-de-insumos-farmaceuticos.shtml#:~:text=Nos%20anos%201980%2C%20o%20Brasil,da%20Ind%C3%BAstria%20de%20Insumos%20Farmac%C3%AAuticos. Acesso em: 31 ago. 2021.

G1. "'Vamos tocar a vida', diz Bolsonaro sobre país atingir a marca de 100 mil mortos por coronavírus". *Portal G1*, 6 ago. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/06/vamos-tocar-a-vida-diz-bolsonaro-sobre-pais-atingir-a-marca-de-100-mil-mortos-por-coronavirus.ghtml. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Não acompanhou a CPI da Covid? Veja o que rolou até aqui". *Portal G1*, 15 maio 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/15/cpi-da-covid-principais-pontos.ghtml Acesso em: 31 ago. 2021.

Giddens, Anthony. *As consequências da modernidade.* São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Gielow, Igor. "Aprovação a Bolsonaro sobe e é a melhor desde o início do mandato, diz Datafolha". *Folha de São Paulo*, 13 ago. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/aprovacao-a-bolsonaro-sobe-e-e-a-melhor-desde-o-inicio-do-mandato-diz-datafolha.shtml. Acesso em: 13 ago. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Pesquisa Pulso Empresa: impacto da Covid-19 nas empresas". *Estatísticas experimentais*. Brasília: IBGE, 2020a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-covid-19-nas-empresas.html?=&t=downloads&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "PIB cai 1,5% no 1.º trimestre de 2020". *Agenda IBGE Notícias*, 29 maio 2020b. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27837-pib-cai-1-5-no-1-trimestre-de-2020. Acesso em: 31 ago. 2021.

IG. "Cortes no SUS e teto de gastos são desafios no combate ao coronavírus". *IG*, 21 mar. 2020. Disponível em: https://economia.ig.com.br/2020-03-21/cortes-no-sus-e-teto-de-gastos-sao-desafios-no-combate-ao-coronavirus.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Em meio à 3.ª onda, Chile é primeiro país da América do Sul a vacinar menores". *IG*, 22 jun. 2021. Disponível em: https://saude.ig.com.br/2021-06-22/em-meio-a-3-onda--chile-e-primeiro-pais-da-america-do-sul-a-vacinar-menores.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

Inteligência Política. “O presidencialismo de colisão”. *Inteligência Política*, [s.d.]. Disponível em: https://inteligenciapolitica.com.br/politica/presidencialismo-de-colisao/. Acesso em: 6 dez. 2021.

Jasanoff, Sheila et al. *Comparative covid response: crisis, knowledge, politics.* Ithaca/Cambridge: 12 jan. 2021. Disponível em: https://assets.website-files.com/5fdfca1c14b4b91eeaa7196a/5ffda00d50fca2e6f8782aed_Harvard-Cornell%20Report%202020.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

Jornal Nacional. “Cláusula de responsabilidade por eventuais efeitos colaterais da vacina é obstáculo para acordo entre governo federal e Pfizer”. *Portal G1*, 24 de fev. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/02/24/clausula-de-responsabilidade-por-eventuais-efeitos-colaterais-da-vacina-e-obstaculo-para-acordo-entre-governo-federal-e-pfizer.ghtml. Acesso em: 23 ago. 2021.

Jucá, Beatriz. “Mais de 4.000 pessoas com covid-19 morreram à espera por um leito de UTI em seis estados brasileiros”. *El País*, 26 ago. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-26/mais-de-4000-pessoas-com-covid-19-morreram-a-espera-por-um-leito-de-uti-em-seis-estados-brasileiros.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

Krause, Gustavo. “O presidencialismo de colisão”. *Veja*, 23 jun. 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/blog/noblat/o-presidencialismo-de-colisao/. Acesso em: 6 dez. 2021.

Krein, José D. e Biavaschi, Magda de B. “Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000”. *Cuadernos del Cendes*, v. 32, n. 89, p. 47-82, 2015. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082015000200004&lng=es&tlng=pt. Acesso em: 31 jan. 2021.

Lara, Rafael. “‘Vamos perder dinheiro salvando empresas pequenininhas’, diz Guedes”. *IG*, 22 maio 2020. Disponível em: https://economia.ig.com.br/2020-05-22/vamos-perder-dinheiro-salvando-empresas-pequenininhas-diz-guedes.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

Menegat, Rodrigo e Cesar, Ibrahim. “Autópsia do TrateCov: código fonte extraído da página do aplicativo TrateCov, publicado pelo Ministério da Saúde em janeiro de 2021”. *Página de Rodrigo Menegat no GitHub*. Disponível em: https://github.com/RodrigoMenegat/autopsia-do-tratecov/. Acesso em: 31 ago. 2021.

O Estado de São Paulo. “Guedes anuncia auxílio mensal de R$ 200 a trabalhadores informais”. *O Estado de São Paulo*, 18 mar. 2020. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-que-estuda-medidas-para-ajudar-trabalhadores-autonomos-e-socorro-a-aereas,70003238357. Acesso em: 31 ago. 2021.

O Globo. “Dos 286 funcionários do clã Bolsonaro, 13% têm indícios de que não trabalhavam”. *O Globo*, 5 ago. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/dos-286-funcionarios-do-cla-bolsonaro-13-tem-indicios-de-que-nao-trabalhavam-23854658. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Cidades pró-Bolsonaro registram maior taxa de contágio pela Covid-19, indica estudo". *O Globo*, 4 maio 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/cidades-pro-bolsonaro-registraram-maior-taxa-de-contagio-pela-covid-19-indica-estudo-24409329. Acesso em: 31 maio 2021.

______. "CPI da Covid: entenda o caso Covaxin e a denúncia de propina para compra de vacina de vendedor da Davati". *O Globo*, 2 jul. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/cpi-da-covid-entenda-caso-covaxin-a-denuncia-de-propina-para-compra-de-vacina-de-vendedor-da-davati-25087249. Acesso em: 31 ago. 2021.

Our World in Data. *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. Oxford: University of Oxford, 2021. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. Acesso em: 31 ago. 2021.

Peci, Alketa. "A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia". *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761242020.

Piola, Sergio F. et al. "Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003-2017". *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. n. 2439.

Poder 360. "Instalação de CPI da covid-19 movimenta congressistas e governo". *Poder 360*, 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/congresso/instalacao-de-cpi-da-covid-19-movimenta-congressistas-e-governo/ Acesso em: 31 ago. 2021.

Remir Trabalho. "Observatório Trabalhista do Supremo Tribunal Federal". *Portal Institucional Remir Trabalho*. Brasília: Remir Trabalho, [s.d.]. Disponível em: https://www.observatoriotrabalhistadostf.com/. Acesso em: 6 dez. 2021.

Rocha, Camila. "'Imposto é roubo!' A formação de um contrapúblico ultraliberal e os protestos pró-*impeachment* de Dilma Rousseff". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 62, n. 3, p. 1-42, 2019.

Rodrigues, Artur. "Mortes por Covid-19 têm mais relação com autônomos, donas de casa e transporte público". *Folha de São Paulo*, 9 ago. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/08/mortes-por-covid-19-tem-mais-relacao-com-autonomos-donas-de-casa-e-transporte -publico.shtml? utm_source = newsletter & utm_medium = email & utm_campaign = newsfolha. Acesso em: 31 ago. 2021.

Roubaud, François et al. "The *municipios* facing Covid-19 in Brazil: socioeconomic vulnerabilities, transmisssion mechanisms and public policies". *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2020. n. 32.

Sanar Medicina. "Linha do tempo do Coronavírus no Brasil". *Site do Sanar Medicina*. Disponível em: https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil. Acesso em: 8 dez. 2021.

Santos, Wanderley G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI.* Rio de Janeiro: FGV, 2017.

Singer, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.* São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TV Cultura. "O isolamento vertical é uma medida que não tem embasamento científico". *Jornalismo TV Cultura*, 13 maio 2020. 1 vídeo (2 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8S5kZU3CYfM. Acesso em: 28 fev. 2021.

UOL. "Nove em cada 10 cidades do país não têm leito de UTI e *exportam* pacientes". *UOL*, 19 mar. 2020a. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/nove-em-cada-10-cidades-do-pais-nao-tem-leito-de-uti-e-exportam-pacientes.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Senado aprova ampliação de auxílio de R$ 600; veja novos beneficiados". *UOL*, 22 abr. 2020b. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/22/senado-aprova-ampliacao-de-auxilio-de-r-600-veja-novos-beneficiados.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

______. "Desemprego no país mantém recorde de 14,7% e atinge 14,8 milhões, diz IBGE". *UOL*, 30 jun. 2021. Disponível em: https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2021/06/30/desemprego-pnad-ibge.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

Valente, Jonas. "Covid-19: veja como cada estado determina o distanciamento social". *Agência Brasil*, 1 abr. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-04/covid-19-veja-como-cada-estado-determina-o-distanciamento-social. Acesso em: 31 ago. 2021.

Valor Econômico. "Menos de 10% dos municípios do país têm leito de UTI, aponta IBGE". *Valor Econômico*, 8 maio 2020a. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/08/menos-de-10-dos-municipios-do-pais-tem-leito-de-uti-aponta-ibge.ghtml. Acesso em: 30 jun. 2021.

______. "Planalto diz que campanha contra isolamento tem 'caráter experimental'". *Valor Econômico*, 27 mar. 2020b. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/27/planalto-diz-que-campanha-contra-isolamento-tem-carater-experimental.ghtml. Acesso em: 31 ago. 2021.

Ventura, Dayse et al. *Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil.* São Paulo: CEPEDISA/Conectas, 2021. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

Vieira, Fabíola S. et al. "Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor". *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. n. 2516.

Capítulo 2

A utopia reacionária: radicalismo conservador, erosão democrática e instabilidade política no governo Bolsonaro

Christian Edward Cyril Lynch

1. Introdução

Escrito no calor dos acontecimentos,[1] o presente capítulo sobre o governo Bolsonaro pretende interpretar acontecimentos recentes da história brasileira, oferecendo alguns pontos de partida para pesquisas futuras. Ele dá sequência a outro, escrito há cerca de três anos, denominado "Ascensão, fastígio e declínio da 'Revolução Judiciarista'".[2] Procedo à análise das forças políticas em disputa, examinadas por sua caracterização ideológica. Temos, em primeiro lugar, o socialismo que, tendo a igualdade como valor primordial, ocupa a esquerda do espectro político, podendo ser cosmopolita ou nacionalista; em segundo lugar, o liberalismo que, tendo a liberdade como valor supremo, é cosmopolita e ocupa o centro político, podendo ser moderado ou radical; e, em terceiro lugar, o conservadorismo que, tendo a autoridade como princípio, está à direita do espectro político e pode ser culturalista, se crente na origem extra-humana da ordem que quer preservar (de tipo reacionário, na sua franja mais extrema); ou estatista, se desejoso de um progresso orientado e controlado pela autoridade. Já o neoliberalismo, ou liberalismo do mercado, é um híbrido de liberalismo, porque individualista, e conservadorismo, eis que crente no mercado como supremo regulador da vida

---

[1] O presente texto foi originalmente escrito em junho de 2020.

[2] Lynch, 2017a.

coletiva.[3] Os três gêneros ideológicos, com suas respectivas espécies, não são estáticos; eles se adaptam ao longo do tempo por reciclagem sucessiva, conforme a necessidade de reagir às seguidas mudanças ocorridas nos planos sociais e econômicos, que reconfiguram o modo de organização da vida coletiva. Todos são compatíveis com o Estado Democrático de Direito, desde que podados de seus extremos à direita e à esquerda. Essas ideologias têm por portadores atores de diversos tipos: jornalistas, políticos, juristas, sacerdotes, militares, acadêmicos, artistas, economistas etc. Expressam pontos de vista e interesses de grupos mais amplos: órgãos de imprensa, partidos políticos, igrejas, forças armadas, universidades ou centros de pesquisa, movimentos sociais, organizações não governamentais, *think tanks,* emissoras de rádio e televisão etc.

Argumento, neste capítulo, que a crise de legitimidade do sistema político da Nova República coincidiu com a ressurgência do conservadorismo como força política, contra o liberalismo e o socialismo que haviam prevalecido até então. Ela resultaria na vitória de uma candidatura de um *outsider* de vocação autoritária, que poderia, se quisesse, reinjetar legitimidade no sistema democrático para corrigir alguns de seus gargalos, fortalecendo e moralizando o Executivo federal. Por circunstâncias muito particulares e singulares, embora houvesse outros candidatos ao posto de "Bonaparte", as eleições elevaram ao poder Jair Bolsonaro, o candidato mais autoritário, mas também o mais reacionário, cuja carreira se assinalava por uma completa esterilidade para tudo o que fosse construtivo. Semelhante à de 1964, reunindo neoliberais e conservadores, tanto estatistas quanto culturalistas, a coalizão conservadora de 2018 poderia, em tese, produzir reformas como aquelas empreendidas pelo governo Castelo Branco. Entretanto, elas foram inviabilizadas pelo predomínio, na direção da referida coalizão, do tipo mais reacionário de conservadorismo, a que pertencem o presidente e seus filhos. Conforme demonstra a "radiografia" do governo Bolsonaro aqui esboçada, o núcleo dirigente de radicais reacionários é formado essencialmente por rapazes destituídos de experiência política e administrativa pretérita. Movidos por um espírito neointegralista, são animados pela utopia regressiva de reviver, ainda que em barris novos, o vinho de um passado colonial do tempo dos bandeirantes, cuja cultura era rural, agrária, religiosa e patriarcal. Para criar ambiente difusor dessas bandeiras, promovem uma guerra cultural que vive de prolongar artificialmente o estado de guerra civil latente no país, ao invés de pacificá-lo.

---

[3] Freeden, 2003.

Encarregado da formulação das diretrizes do governo Bolsonaro, o culturalismo reacionário sempre foi residual na cultura política brasileira. Sua preeminência no governo atual, inédita em nossa história, deve-se ao fato singular de a ele pertencerem os filhos do próprio presidente da República. Eles reivindicam para si e seus associados a vitória eleitoral, atribuindo-a à detença de técnicas populistas de propaganda empregadas pela atual direita radical em diversos outros países, especialmente nos Estados Unidos, presididos por Donald Trump. Elas não pretendem usar o prestígio de um candidato *outsider* para remediar as falhas do sistema democrático. Pretendem, ao contrário, prolongar artificialmente o mal-estar público, a fim de apresentar o chefe de Estado como seu único ator verdadeiramente representativo. Ao invés de reformar a democracia liberal, o que se deseja é erodir suas bases ideológicas de sustentação para instaurar, em meio a seus escombros, um regime de caráter autoritário e personalista. Daí por que a racionalidade administrativa e o êxito governativo foram colocados pela presidência Bolsonaro em segundo plano, propositadamente confundida com a política proativa e desconjuntada de reformas estruturais. O impasse só pode ser resolvido por uma ruptura com a democracia de 1988, tal como desejado pelo núcleo reacionário, ou pela acomodação da onda conservadora aos marcos institucionais. Descartada a primeira hipótese, que mergulharia o país numa aventura de consequências imprevisíveis, resta a segunda. Ela passaria por transferir a direção governativa para a ala militar, cujo conservadorismo estatista poderia reformar o sistema, aliado a forças conservadoras tradicionais no Congresso, reforçando as capacidades do Executivo federal para imprimir direção ao país. Enquanto a crise do próprio conservadorismo hegemônico não for resolvida, a instabilidade política e a esterilidade administrativa prosseguirão, e não haverá golpe de Estado que resolva essa incompatibilidade básica na coalizão conservadora. A solução menos traumática para cortar o nó passaria por substituir Bolsonaro por seu sucessor, o general Mourão, mais equipado para dar às forças conservadoras emergentes uma direção mais compatível com a Constituição.

2. Da "revolução judiciarista" à presidência Bolsonaro: a crise do sistema representativo da Nova República

A Nova República beneficiou-se de um ciclo longo de ideologia progressista e cosmopolita. Ele se iniciou na esteira da última onda de globalização que, iniciada na segunda metade da década de 1970, encontrou seu ápice por volta de 1990. Findo

o regime militar, seguiu-se a reorganização do sistema constitucional e a emergência de um modelo empírico de governabilidade denominado "presidencialismo de coalizão", que padronizou as relações entre Executivo e Legislativo.[4] O equilíbrio sistêmico permitiu a sucessão de duas situações políticas estáveis: a primeira, liberal – os dois governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002); e a segunda, socialista ou social-democrata – os dois governos Lula e o governo Dilma Rousseff (2002-2016).[5] Mas a degeneração qualitativa do presidencialismo de coalizão, provocada pelos escândalos de corrupção, já era considerável por volta de 2010. Ao mesmo tempo, a longa situação política socialista ou social-democrata já estava gasta por volta de 2012. As jornadas de 2013 foram a expressão pública da sensação generalizada de insatisfação. O potencial deletério da crise poderia ter sido atenuado pela vitória liberal nas eleições presidenciais de 2014, o que, por pouco, não aconteceu. A insatisfação terminou de explodir com a crise econômica, cuja existência havia sido negada pela presidente Dilma ao longo de sua campanha. Depois de 30 anos, o conservadorismo retornou com força, potencializado por dois motivos. Em primeiro lugar, no plano externo, devido à crise da globalização e ao fim do ciclo cosmopolita no plano internacional, que começou a decair desde os ataques às Torres Gêmeas (2001) e colapsou com as crises financeiras sucessivas desde 2008. A ressaca da globalização culminou na emergência de diversos tipos de particularismo, que abriram ciclos conservadores, inclusive de tipo autoritário, em diversos países. Em segundo lugar, no plano interno brasileiro, o conservadorismo despontou como alternativa a partir da sobreposição de duas crises: a do modelo de governabilidade, aprofundada pelos sucessivos escândalos de corrupção, e a da situação social-democrata, que ganhou sobrevida formal, apesar de exaurida. Os conservadores puderam apresentar-se, portanto, como uma novidade de caráter antissistema, aproveitando a crise econômica para associar a degeneração do presidencialismo de coalizão pela corrupção à longa situação política socialista.

Formou-se assim, no início de 2015, uma vasta coalizão de oposição de liberais e conservadores. Diante da incapacidade de autorreforma do sistema político, emergiu, dentro do Poder Judiciário e do Ministério Público, uma vanguarda de juízes federais e procuradores disposta a derrubar a situação social-democrata, aproveitando a investigação contra a corrupção. Esse judiciarismo de índole liberal e retórica republicana

---

[4] Abranches, 1988.

[5] Figueiredo e Santos, 2015.

(o lavajatismo) legitimou-se como uma forma democrática de regenerar a República, pela mera aplicação destemida da lei por um grupo de patrióticos operadores jurídicos. A ideologia judiciarista – versão jurídica do liberalismo político –, materializada pela Operação Lava Jato, deslocou definitivamente as expectativas políticas para a direita. O resultado foi a mudança da situação política para liberal conservadora, operada a fórceps pelo *impeachment* de 2016, que, embora não tenha sido formalmente um golpe, acabou funcionando como se o fosse. Cercado de escândalos e intensamente impopular, Michel Temer se manteve graças à sua habilidade, que lhe permitiu equilibrar-se com um apoio parlamentar de caráter nitidamente oligárquico. A acumulação de fatores adversos agravou brutalmente a sensação de ilegitimidade, renitente desde 2013. Criou-se o ambiente de terra arrasada, propício ao surgimento de uma candidatura presidencial antissistema (um "Bonaparte"), bem como a expectativa de que, com a reinjeção de uma dose violenta de legitimidade, o vitorioso viesse a liderar uma reforma política e reiniciar o regime em novos padrões. Como em momentos análogos de crise aguda, entremeando denúncias de corrupção e calamidade econômica – a exemplo de 1961 e 1990 –, foram muitos os acidentes e as particularidades da eleição de 2018. Entre elas, pode-se mencionar o bloqueio ou a desidratação de candidatos com discurso antissistema, mas democráticos; a candidatura frustrada de Lula e sua recusa em apoiar um candidato de outro partido; a subestimação da candidatura Bolsonaro, deixando-o livre como opção antissistema; e, por fim, o atentado por ele sofrido, episódio explorado intensamente por seus apoiadores ao longo da campanha para apresentá-lo como um mártir.

As eleições levaram, assim, à presidência da República um falso "Bonaparte", ou seja, um político profissional de extrema-direita, habituado a arrebanhar sua clientela eleitoral entre os nostálgicos da ditadura militar. Seu governo, desprovido de consciência jurídica e incompatível com a Constituição, foi dirigido por reacionários radicais coordenados pelos filhos do presidente. Embora tenha passado seu primeiro ano escondendo-se por trás de uma agenda reformista, Bolsonaro não desejou reformar o regime, mas explorar o sentimento antissistema para destruí-lo. Para tanto, seus radicais promoveram uma guerra cultural amparada em diversas técnicas do populismo conservador contemporâneo, entre as quais, uma propaganda clandestina voltada para a permanente intimidação dos críticos e contra o livre funcionamento das instituições. O advento da pandemia revelou a incapacidade administrativa e a esterilidade política

do reacionarismo. Bolsonaro tentou entregar-se a generais conservadores tanto para dotar seu governo de maior racionalidade, quanto para convencê-los a embarcar na aventura de um golpe de Estado. O pragmatismo militar, porém, sempre no sentido de normalizar o governo, obrigou-o a formar base parlamentar com partidos identificados com o que havia de pior no sistema. Para agravar o quadro, Bolsonaro rompeu com as corporações judiciárias responsáveis pela Operação Lava Jato ao pretender estender-lhes o aparelhamento à máquina pública, a fim de proteger sua família dos crimes que lhe são imputados. A tensão entre as alas reacionária e militar, de um lado, a incorporação do "centrão" à base do governo, de outro, e a defecção da ala lavajatista, por fim, resultaram em uma crise da revolução conservadora iniciada em 2014-2015. Surgiram, então, três cenários possíveis para o deslinde da crise, desde a "venezuelização" do país, com a instauração de uma ditadura disfarçada, até a remoção de Bolsonaro da presidência da República antes do final de seu mandato. Este capítulo terminará por discuti-los.

3. O governo Bolsonaro em seu primeiro ano: uma radiografia

3.1. O falso Bonaparte: a ideologia reacionária e seus aliados na coalizão governista

Para compreender a presidência Bolsonaro, é preciso lembrar que não se trata de um governo normal em tempos normais. Governos normais, eleitos em tempos de rotina republicana, são ancorados em maiorias parlamentares e balizados pelas instituições e valores constitucionais. Do ponto de vista político, tendem ao centro, sejam de direita ou esquerda; do ponto de vista administrativo, eles corrigem, expandem ou melhoram o existente, a fim de se manterem no poder. Para isso, lançam mão dos quadros de seus partidos, que presidem e aproveitam a burocracia técnica que serve ao Estado. Governos normais são compreendidos dentro dos modelos de ciência política, em que o mote segundo o qual "as instituições estão funcionando" não é diagnóstico, é pressuposto. Ocorre que o governo Bolsonaro não é um governo normal, nem normais são os tempos que correm. Por isso, ele nos parece tão singular ou insólito no seu cotidiano, e sua análise exige, portanto, mais criatividade e interpretação. Bolsonaro assume depois da depressão econômica e da terra arrasada, provocada pela Revolução Judiciarista que, na esteira da desmoralização do sistema político,

liquidou a credibilidade da Nova República. Bolsonaro encontrou as instituições frágeis, vacilantes, conflagradas por dentro, diante de uma crise econômica imensa. Por isso, ele deseja afastar-se das práticas governativas anteriores, sendo desrespeitoso ou deliberadamente ignorante de suas liturgias e práticas. Nesse sentido, o presidente se pretende abertamente revolucionário. A situação poderia abrir espaço a um governo bonapartista, no qual um chefe carismático reunificasse a nação com um discurso de autoridade e progresso e tentasse resolver os gargalos do regime. Mas não foi o que aconteceu. Destituído de espírito construtivo, jurídico e político, Bolsonaro é animado, ao contrário, por um espírito de revolução reacionária. Por isso, não desejou nem pôde adotar um figurino bonapartista. Ele não quer operar sínteses superadoras, mas destruir o presente para restaurar um passado mítico. Deseja pôr abaixo o mundo que a Constituição criou. Aqui cumpre compreender melhor o tipo de ideologia conservadora que o orienta.

O conservadorismo é uma ideologia pautada por duas características maiores: em primeiro lugar, ele sustenta o caráter extra-humano da ordem social, cujos fundamentos remontariam a Deus, à natureza, à biologia, à nação ou ao mercado, opondo-se, por isso, a qualquer tentativa de alterá-lo ou modificá-lo. Em segundo lugar, ele apresenta um caráter especular, adaptando-se plasticamente ao inimigo. Assim, se o inimigo for o liberalismo, ele se torna estatista; se for o socialismo, ele se torna neoliberal. Os métodos, técnicas e argumentações do adversário são absorvidos e inoculados com valores contrários. Assim, a liberdade de expressão se torna um veículo para apregoar a censura; a defesa das minorias de gênero, para defender os brancos heterossexuais. Dentro do gênero conservador, a coalizão governista de Bolsonaro é presidida pela mais reacionária espécie de culturalismo. Seu ideal é o de retornar a um estado de natureza anterior à existência do Estado nacional. A apregoada civilização judaico-cristã ocidental, em cujo nome seus agentes ideológicos agem politicamente, nada tem aqui a ver com o que se entende desde o século XVIII por civilização: ela é aqui, anti-iluminista e até antirrenascentista, rechaçando valores como pluralismo, tolerância, Estado de direito e laicidade. Ele remete ao imaginário da república cristã medieval, época de nobres cavaleiros que, com suas milícias de servos, deixavam suas famílias nos castelos para lutar contra os mouros. No caso brasileiro, essa utopia regressiva remete ao imaginário da sociedade colonial do século XVII, comandadas por chefes de família patriarcais descendentes de europeus. Enquanto os senhores de engenho levantavam igrejas e

protegiam o povo, viris bandeirantes chefiavam milícias de mestiços em expedições pelo sertão adentro para apresar índios e buscar riquezas naturais, extraindo da exuberante natureza o máximo que podiam, sem a presença incômoda de um Estado que, de resto, não existia. Emissário da vontade providencial do povo, Bolsonaro acreditava ter chegado ao poder para restaurar a velha e boa ordem, identificada imediatamente com o regime militar. No fundo, porém, seu radicalismo reacionário, baseado em uma leitura mítica do Brasil colonial, pode ser chamado neointegralista, porque combina elementos fascistas com outros francamente retrógrados, incluindo monarquistas de pendor patrianovista.[6]

Esse ideal civilizatório de inspiração medievalista encontrou expressão brasileira na obra de Olavo de Carvalho, que repudiou a Nova República desde o seu início e apresentou seus intelectuais como impostores, responsáveis pela decadência da cultura nacional.[7] Os representantes do reacionarismo na administração se recomendam, portanto, como seus discípulos e buscam observar as diretrizes de seu pensamento no campo intelectual. Assim, o ex-ministro da Educação ataca as universidades e seus professores, apostando em estudos de teologia ou colégios militares. O ministro das Relações Exteriores aposta, por sua vez, em uma nova ordem mundial, que reeditará, na modernidade, a república cristã da Idade Média, cuja nova Roma seria a Washington de Donald Trump. O nacionalismo dos reacionários só pode ser compreendido nesse contexto de uma operação de salvamento da civilização judaico-cristã ocidental, protagonizada pelos Estados Unidos. Para os bolsonaristas, uma política nacionalista significa manifestar independência e hostilidade a respeito do globalismo internacionalista, subordinando-se, porém, à nova Roma americana, coadjuvando-a em suas cruzadas contra os novos mouros, especialmente os chineses. Esse nacionalismo colonizado dos reacionários, bem como seu desejo de libertar a sociedade brasileira de toda a regulação estatal que supostamente a impediria de dar vazão plena à sua verdadeira natureza, que seria conservadora, apresenta estreitas afinidades com a visão de mundo da ala neoliberal que compõe à coalizão governista. O bandeirantismo sertanista de Jair Bolsonaro é avô do darwinismo social de Paulo Guedes, para quem a função principal da economia brasileira é a de abastecer o mercado das metrópoles com *commodities* agrícolas, tal

---

[6] Trindade (1979); Balloussier (2020). Veja-se, ainda, a manifestação dos chamados 300, da ativista Sarah Winter, em maio de 2020, em frente ao STF, inspirado em desfiles neonazistas (Folha de São Paulo, 2020).

[7] Carvalho, 2015.

como ocorria no século XIX. Daí o ódio comum de ambos os grupos – o dos reacionários e o dos neoliberais – pelo Estado, às suas funções reguladoras, à proteção dos trabalhadores, do patrimônio histórico, do meio ambiente, da educação e da cultura, bem como aos seus servidores públicos, atacados como uma casta de aproveitadores comunistas. Assim, enquanto o reacionário presidente da Fundação Palmares nega a existência do racismo, o neoliberal ministro do Meio Ambiente esvazia os poderes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e incentiva o avanço da livre iniciativa sobre as florestas da Amazônia.

Se os reacionários radicais e os liberais de mercado são os sócios hegemônicos da coalizão conservadora vitoriosa em 2018, dois eram seus sócios menores: os militares, representados pelo vice-presidente Hamilton Mourão, e os liberais saídos da revolução judiciarista (os "lavajatistas"), identificados com o ex-ministro da Justiça Sérgio Moro. Ofendidos pelos ataques à memória do regime militar durante a situação petista, identificada com a corrupção e pautas identitárias divisivas e exóticas, os generais que aderiram ao bolsonarismo acreditavam que, diante da anarquia reinante desde 2013, o Brasil precisaria de um "freio de arrumação". A despeito de seu conservadorismo, a ala militar apresenta importantes diferenças em relação aos reacionários e os neoliberais. O estatismo é herdeiro do absolutismo ilustrado de Pombal e José Bonifácio, com foco na construção do Estado em torno de uma burocracia orientada pelo ideal do mérito e da ciência. O conservadorismo estatista encontrou seus sucessivos avatares no "saquaremismo" do Segundo Reinado, no positivismo da Primeira República, no tenentismo da Era Vargas e no desenvolvimentismo do regime militar.[8] Quase sempre aliadas em todas essas circunstâncias, as distintas alas da coalizão, no passado, resolviam suas diferenças com o predomínio dos estatistas. Os culturalistas exerciam um papel subordinado de legitimação intelectual nas áreas de educação e cultura. Hoje ocorre o oposto: é o grupo neointegralista vinculado a Olavo de Carvalho quem dá as cartas estratégicas, ao passo que os militares se limitam ao apoio tático. A ascendência dos reacionários se justifica, aos olhos do presidente, na medida em que operam a máquina de propaganda que lhe asseguraria popularidade e triunfo eleitoral. Como o núcleo é formado pelos próprios filhos de Bolsonaro, ele representa a alma do governo, impondo-se sempre que os generais tentam imprimir rumo diverso à direção do governo. Como sabem que, das outras vezes, figuraram de sócios menores no consórcio do poder,

8 Lynch, 2017b.

os culturalistas encaram os militares com a maior desconfiança, atacando-os sempre que ameaçados, para mantê-los em situação de subalternidade.

O mesmo ocorreu com a ala lavajatista representada por Sérgio Moro. Os "tenentes togados" haviam sido os principais agentes da revolução judiciarista que derrubara do poder o consórcio PT-PMDB. Ideologicamente ligados ao liberalismo de retórica republicana, de que Rui Barbosa foi o grande expoente histórico, o judiciarismo dos lavajatistas transfere às corporações judiciárias o papel de salvar a República da oligarquia e do autoritarismo. Uma vez que a eleição de 2018 opunha um representante da situação derrubada (Haddad) a outro, que apoiava a luta contra a corrupção (Bolsonaro), os "tenentes togados" embarcaram no governo, com o apoio dos novos liberais conservadores do Movimento Brasil Livre (MBL). No Ministério da Justiça, imaginavam, os "tenentes togados" dariam sequência ao seu projeto de purgar o Brasil da degeneração, alçando depois Sergio Moro a condições de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). O judiciarismo se deixou, assim, capturar pelo reacionarismo autoritário. Não à toa, diversos juízes perderam os escrúpulos funcionais e passaram a fazer profissão de fé bolsonarista. O ganho publicitário da adesão ao lavajatismo, para Bolsonaro, foi imenso, porque pôde apresentar sua chegada ao poder como o desfecho natural da revolução iniciada nas jornadas de 2013 contra o sistema. A verdade é que, encalacrada na Justiça, a família Bolsonaro nunca teve qualquer interesse na agenda de Moro, senão explorá-la para seguir associando a corrupção à esquerda. Os liberais da imprensa tradicional, do MBL e os "tenentes togados" esquentaram a cama para que os conservadores se deitassem. Manietado, o ex-juiz seguiu como o sócio minoritário da coalizão, mantido como troféu dos reacionários de sua bem-sucedida caça à corrupção esquerdista.

Embora a coalizão formada em torno do Bolsonaro seja semelhante à de 1964, reunindo militares estatistas, neoliberais e reacionários, a correlação de forças é diferente. Se, no passado, prevalecia o conservadorismo estatista de um Golbery do Couto e Silva, a ele subordinados o culturalismo de Gilberto Freyre e Miguel Reale e o neoliberalismo de Roberto Campos e Octávio Bulhões, hoje, o núcleo presidencial orbita o culturalismo reacionário de Olavo de Carvalho, aliado ao neoliberalismo de Paulo Guedes. O elemento militar não passa de um adereço encarregado de conferir ilusão de ordem aos admiradores do golpismo e de fornecer pessoal técnico obediente a um governo carente de quadros partidários devotados. Também como em 1964, a coalizão comportava inicialmente liberais responsáveis pela desmoralização final do sistema,

mas que desertaram Bolsonaro diante da escalada autoritária reacionária. Se outrora foram Carlos Lacerda e outros líderes udenistas que pularam do barco, desta vez, foram Sérgio Moro e os novos liberais do MBL.

3.2. A inspiração parapopulista do modelo de governabilidade da direita radical: o "lulismo às avessas" e a "demagogia trumpista"

Duas foram as fontes que orientaram o governo de Jair Bolsonaro. A primeira, autóctone, foi a situação política petista. O paradoxo se explica pela lógica especular do conservadorismo. Bolsonaro sempre admirou o ex-presidente como liderança. Lula estruturou o maior, mais organizado e disciplinado partido do país e consolidou-se como seu líder, tornando-se maior do que ele (o "lulismo"). Passou a gozar de uma posição tão consolidada que lhe permitia partir sempre de um piso mínimo de 30% em qualquer eleição. Aos olhos bolsonaristas, Lula teria sabido empregar a retórica radical em situações delicadas, mobilizando seus apoiadores mais aguerridos para intimidar os adversários. Diante das críticas da imprensa, o ex-presidente a ameaçava com leis de democratização dos meios de comunicação e dirigia verbas de publicidade para uma mídia alternativa – os chamados "blogueiros sujos". Além de garantir sua hegemonia ideológica, o PT teria aparelhado a administração pública, distribuindo cargos a seus apaniguados acadêmicos e sindicalistas; da mesma forma, a família de Lula ter-se-ia beneficiado de seu período na presidência. Nas eleições de 2014, o PT também foi acusado de práticas desleais de propaganda, suscitando uma acusação de fraude eleitoral que, por pouco, não culminou com a cassação da chapa pelo Tribunal Superior Eleitoral. Uma vez que o novo conservadorismo medrou durante a hegemonia lulista, natural que nela espelhasse seu horizonte de expectativas, a partir da leitura acima esboçada, com as diferenças do sinal invertido e da radicalidade redobrada. Daí que o primeiro impulso dos reacionários tenha sido fazer um lulismo às avessas: Bolsonaro haveria de ser um Lula de direita, gozando da mesma popularidade, constituindo um partido personalista, cercado de sua família, enfrentando a mídia pela ameaça, pela demagogia e pela trapaça digital. Dispensável lembrar que Lula era um moderado que dominava a linguagem radical, ao passo que Bolsonaro era radical incapaz de dominar a arte da moderação.

A segunda fonte de inspiração para o governo Bolsonaro, exógena, foi a administração do presidente Donald Trump nos Estados Unidos, reputada modelo de populista radical. Trump explora de modo sistemático e deliberado, no plano político, o

mal-estar do homem branco de classe baixa, de origem europeia, com a crise econômica e as transformações sociais da última globalização. A decadência americana é atribuída a uma desnaturação cultural da América tradicional e autêntica, provocada pelo crescente contingente hispânico e afro-americano, e pelo predomínio de um *establishment* globalista de empresários, burocratas e intelectuais progressistas. A denúncia do tamanho do Estado se funda no imaginário de uma boa e velha América, formada pela inciativa de bravos pioneiros em uma terra onde prevaleciam os fortes. Essa América original seria o bastião da "civilização judaico-cristã ocidental", de que Trump seria o cruzado supremo contra os novos mouros: os chineses, os muçulmanos, os mexicanos, os terroristas, os progressistas. Do ponto de vista da estratégia política, a demagogia trumpista se apresenta como uma eterna cabeça de ponte do povo contra o sistema. Os mecanismos de produção de hegemonia passam por manusear as redes sociais para criar uma sensação de proximidade entre o líder e seus seguidores, intimidar os adversários e fraudar a expressão da vontade geral. A paranoia do inimigo interno enquadra todos os críticos como traidores, depravados, esquerdistas ou corruptos. Trump recruta apoiadores entre funcionários, empresários e intelectuais ressentidos por sua exclusão dos círculos de prestígio social, com a promessa de fazer deles um novo *establishment*. Devem ser preferencialmente medíocres e servis, a fim de não se tornarem competidores do presidente. Outra técnica da demagogia trumpista passa por envolver o presidente constantemente em polêmicas violentas de caráter moral ou político, ou criar factoides que o coloquem midiaticamente como exclusivo protagonista da vida nacional. A intimidação autoritária também faz parte do arsenal de guerra, na crença de que um presidente normal nunca poderia fazer frente ao poderoso sistema político e fazer prevalecer a vontade do povo.[9]

O modelo demagógico trumpista, replicado no Brasil pelo reacionarismo radical, adota a mesma guerra cultural como meio de desmoralizar o prestígio das elites políticas e culturais, promovendo a confusão, a dissonância cognitiva e a inversão informacional.[10] Seu negacionismo é um derivado da crítica ao Iluminismo, que revaloriza o papel da religião e o ocultismo na definição da verdade. Para enfrentar as fontes produtoras da opinião pública, responsáveis pela validação de uma visão secular e objetiva do mundo e comprometidas com os

---

[9] Levitsky e Ziblatt, 2018.

[10] Hunter, 1992; Hartmann, 2019.

valores democráticos, o negacionismo se vale da liberdade de expressão para refutar a realidade apresentada pela imprensa, pela ciência e pela academia. Tudo pode ser ressignificado conforme as exigências utilitárias da narrativa, que não tem compromisso com a coerência e pode mudar conforme as circunstâncias. A terra pode ser plana, o nazismo pode ser de esquerda, o liberalismo pode ser compatível com a ditadura, a democracia pode ser autoritária, um conservador moderado pode ser comunista. Na impossibilidade de disputarem em igualdade de condições, por um mecanismo de inversão, os reacionários desmoralizam a credibilidade de seus opositores, tratando-os invariavelmente como desqualificados ou simples agentes ideológicos – embora sejam justamente suas narrativas as menos suscetíveis de validação científica. Jornalistas, intelectuais e cientistas passam a ser tratados como inimigos. A estratégia de intimidação se completa, no limite, com recurso a técnicas fascistas de intimidação, como o grito, o xingamento, a violência física.

Um governo de ruptura reacionária, carente de raízes, precisa arranjar pessoal devotado, assustar os dissidentes e destruir os concorrentes. Mas, ao contrário do PSDB e do PT, Bolsonaro assumiu sem quadros administrativos. Então, foi preciso organizar esse partido em torno da família presidencial, aproveitando o acossamento das instituições. A fidelidade a essa camarilha foi o critério com base no qual o presidente organizou o seu pessoal de cima para baixo. Isso explica a subordinação permanente dos militares, cuja função é a serventia do partido familiar. Como o prestígio da família como instituição começa por ela mesma, tudo é personalizado. Valores constitucionais, como republicanismo e impessoalidade, são banidos como espectros de um tempo subversivo.[11] Mas esse movimento de cima para baixo não basta. O governo precisa ampliar seu pessoal de baixo para cima. Nesse sentido, a perseguição à imprensa e os expurgos administrativos, acompanhados pela criminalização da oposição, servem para reafirmar a autoridade do governo, advertindo os subordinados para não alimentarem veleidades críticas, e incentivar os oportunistas a aderirem, especialmente os ressentidos pela falta de prestígio social. A adesão ao extremismo ideológico se torna escada para os candidatos a cargos na administração.[12] Devem manifestar periodicamente adesão incondicional ao chefe do Estado, com todos os salamaleques do servilismo. O

[11] Amado, 2020.
[12] Mello Franco, 2020.

resultado administrativo não importa, desde que a "lacração" no Twitter agrade ao presidente e à ala reacionária, encarregados pela guerra cultural.

Em síntese: deslumbrados pelo maremoto conservador operado pela via digital, cruzando as técnicas da "demagogia trumpista" e do "lulismo às avessas", os estrategistas do presidente acreditavam que ele poderia governar apenas para o seu público. Calculavam que, explorando o ódio antissistema e fidelizando cerca de 30% do eleitorado, consolidariam Bolsonaro como uma liderança equivalente à do Lula no campo da direita. O prolongamento do clima de terra arrasada favoreceria a submissão do Legislativo e do Judiciário pela intimidação. O repúdio ao "presidencialismo de coalizão" era peça mestra da exploração do ódio ao sistema. Acharam que, tendo ao seu lado o povo, poderiam prescindir de uma coalizão partidária, emparedando a esquerda e os moderados. Dois objetivos contraditórios seriam assim conciliados: satisfazer a indisposição do presidente a transigir, de um lado, e impor a agenda radical, de outro. Nesse meio tempo, o núcleo reacionário iria aparelhando a administração e, com o tempo, usariam as prerrogativas presidenciais para ocupar cargos-chave no Ministério Público Federal, no Supremo Tribunal Federal e nas presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Com a retomada da economia garantida por Paulo Guedes, a estratégia bastaria para angariar moderados em número suficiente para derrotar novamente a esquerda em 2022, explorando sempre o fantasma do comunismo corrupto. Evidentemente, o processo não sairia de graça, porque todos os procedimentos empregados para aguentar uma situação subversiva dos valores constitucionais resultariam forçosamente em um processo de erosão democrática. Erosão necessária, todavia, para aclimatar o ideário neointegralista na sociedade brasileira e institucionalizá-lo em um partido personalista, dirigido pelos filhos do presidente e seus assistentes. Ele contaria, entre seus quadros, com os ministros e secretários que melhor explorassem a exposição pública obtida por meio de seus cargos junto ao eleitorado de direita, pela "lacração".[13]

[13] Couto, 2020.

4. "Atravessaram o samba": a pandemia e suas consequências políticas

4.1. Cabeça de leão, corpo de gato: a situação do governo antes da pandemia

Um governo se faz obedecer não só pela intimidação. Ele precisa de legitimidade. Na democracia, a legitimidade eleitoral é o pontapé inicial. Mas há também uma legitimidade de exercício. O eleitor não dá carta branca para o vencedor fazer o que quiser. Ele precisa desempenhar positivamente para continuar a ser obedecido.[14] Depois de um ano de governo, no entanto, já era visível o fracasso da estratégia reacionária, resultado de vários motivos, desde o aparelhamento do Estado com pessoal desqualificado e inexperiente até a ilusão de que o populismo digital emparedaria o Congresso. Noves fora, a nomeação de um simpatizante para a Procuradoria Geral da República, pretensamente forte e popular na retórica, ou ano depois de empossado, o governo Bolsonaro só rugia como leão no próprio quintal. A recusa do presidencialismo de coalizão elevou a autonomia do Poder Legislativo a um grau jamais visto em trinta anos. As aprovações de algumas reformas dizem pouco: o Legislativo aprovou o que quis e recusou o que não quis. Desidratou o Executivo, em matéria orçamentária, e derrubou um sem-número de vetos presidenciais, além de tocar as próprias propostas no lugar daquelas enviadas pelo governo. Para se proteger contra as tentativas de intimidação coordenadas pela família presidencial, o Congresso instaurou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar os responsáveis pelas chamadas *fake news*. Também o Supremo Tribunal Federal reagiu, instaurando um inquérito para apurar a campanha de difamação contra a corte.

Perdendo legitimidade de exercício, Bolsonaro entrou em uma espiral descendente. Por volta de fevereiro de 2020, as instituições perceberam que poderiam resgatar sua popularidade, erodida desde 2013, se verberassem contra a inépcia governamental. Na medida em que o cruzamento de incompetência, impopularidade e posição minoritária no Congresso costuma resultar em renúncia ou deposição do chefe de Estado, desde o tempo de dom Pedro I – passando por Deodoro da Fonseca, Washington Luís, Jânio Quadros, Fernando Collor e Dilma Rousseff –, Bolsonaro fez dois ajustes na condução do governo. O primeiro, no plano da demagogia patrocinada pelos reacionários, foi redobrar a radicalização como método de intimidação

---

[14] Rosanvallon, 2008.

institucional contra o "parlamentarismo branco". A fim de eximir o presidente dos maus resultados, o fracasso seria apresentado como fruto de uma conspiração do sistema contra a vontade do povo. Posando como vítima, o presidente apareceu na televisão chorando, gritando e dando murro na mesa. Começaram as manifestações orquestradas contra o Congresso e o Supremo Tribunal na Praça dos Três Poderes, clamando por um golpe de Estado. O presidente passou a prestigiá-las com sua presença, sempre com estudada ambiguidade a respeito das demandas golpistas.[15] Por outro lado, Bolsonaro renovou o plantel de generais no Palácio e lhes confiou a coordenação do governo. Até então em posição subalterna dentro da coalizão, os militares prometiam empregar sua experiência para conferir maior racionalidade à administração e negociar com os demais poderes. Esse foi o significado da nomeação do general Braga Netto para a Casa Civil. Na cabeça dos militares palacianos, Braga Netto seria uma espécie de Palocci, que logrou, com sua habilidade, tocar a política e a administração do igualmente tosco Lula da Silva. Isso se faria conquistando a confiança do paranoico presidente, reduzindo a influência dos neoliberais e neutralizando os reacionários, limitados à fabricação dos truques necessários à preservação da popularidade de Bolsonaro. O perigo de deposição por *impeachment* seria afastado pelo estabelecimento de relações razoáveis com o Legislativo e o Judiciário, dotando-se o governo de uma base parlamentar.[16]

Com a intimidação demagógica redobrada pelos radicais, de um lado, e a razoabilidade política dos militares, de outro, esperava-se reequilibrar a correlação de forças. Na pior das hipóteses, o impasse tenderia a se estender indefinidamente. Embora o presidente se sentisse sitiado pelo Estado de direito, não teria força para desfazê-lo. Nem as instituições teriam força para expeli-lo como um corpo estranho. Essa situação não era má para a estratégia eleitoral dos Bolsonaro, que sempre viveram de explorar o ódio antissistêmico. A responsabilidade sempre poderia ser imputada às maquinações do sistema para se pedir mais quatro anos. O importante é deixar o presidente continuar a animar sua plateia de programa policial, em uma eterna luta de *telecatch* contra a República.

---

[15] Meyerfeld, 2020.

[16] Fernandes e Uribe, 2020.

4.2. Dr. Jekyll e Mr. Hyde: os dois corpos do presidente

O drama dos Bolsonaro é que a pandemia, com suas consequências sanitárias e econômicas catastróficas, atrapalhou os planos do governo. Eles tinham diante de si a perspectiva de uma queda brutal de sua popularidade, que abriria uma janela de oportunidade para que o nó do impasse institucional fosse resolvido contra o governo, fosse por *impeachment* do presidente, afastamento para ser julgado por crime comum ou cassação da chapa eleitoral. Diante do corredor polonês, Bolsonaro tinha duas possibilidades: a de moderar-se e pregar a união nacional contra a pandemia, aconselhada pelos militares, ou politizar a pandemia, conforme pregava a ala radical. Homem da morte, Bolsonaro apostou na minimização da doença, empregando técnicas de diversionismo.[17] Sua forma deliberadamente negligente e insensível de cuidar da pandemia enfrentou resistências dentro do próprio governo, sobretudo, dentro do Ministério da Saúde.[18] Daí sua reclamação incessante, na famosa reunião ministerial de 22 de abril, de que a maioria dos ministros não o acompanhava na guerra política, ideológica e cultural.[19]

Diante da resistência da ala militar e do ministro da Saúde, Bolsonaro arriscou uma atitude dúplice. Ele passou a se comportar como se tivesse dois corpos: a de Dr. Jekyll, o médico, e Mr. Hyde, o monstro. Dr. Jekyll é um pai de família responsável, cristão, consequente, que age como um chefe de Estado conservador, estilo Castelo Branco; tem como ministros gente como Tarcísio, Mandetta, Guedes, Moro etc.; respeita orientações administrativas e aceita conselhos dos generais; é o presidente dos militares e dos empresários. Já Mr. Hyde é o demagogo reacionário e irresponsável, que age na Presidência como um animador de auditório de programa policial; tem como ministros gente como Araújo, Weintraub, Camargo, Alvim etc.; posta aberrações no Twitter, mente sobre o coronavírus, muda a metodologia da contagem dos mortos, distribui bananas aos jornalistas e ameaça golpear as instituições; é o presidente do gabinete do ódio e das hordas ululantes de neointegralistas domingueiros. O método dúplice permite a Bolsonaro vender a verdade que lhe for conveniente conforme o público e as circunstâncias. Pode-se fazer sempre de coerente ou vítima de falsas notícias, que ele mesmo alimenta, com suas deliberadas contradições. Não importa o que ele efetivamente faz ou pensa. Uma seleção posterior de declarações ou gestos permite

---

17 Oliveira, e Trindade, 2020.

18 Chaib e Carvalho, 2020.

19 G1, 2020.

aos estrategistas elaborarem uma narrativa que o apresente como coerente. Basta saber se como Dr. Jekyll ou como Mr. Hyde.

4.2. A defecção da ala lavajatista: a reativação do judiciarismo, o flerte com o golpismo e o esboço de um constitucionalismo autoritário

A situação da ala lavajatista sempre foi a mais desconfortável dentro da coalizão. Porque sua defesa da lei e da ordem pressupunha a autonomia das corporações judiciárias, ela nunca pôde romper os vínculos primários com o liberalismo. De fato, o judiciarismo só pode existir em um Estado de direito altamente desenvolvido. Mas, na utopia regressista do consórcio reacionário-neoliberal, não há espaço para o Estado, quanto mais de direito. A viabilização do projeto autoritário exige o desmantelamento das instituições encarregadas de defender a Constituição, intimidando seu livre funcionamento e difundindo ideias antidemocráticas. Além disso, Bolsonaro nunca quis combater a corrupção, mas apenas explorar o assunto para demonizar os setores progressistas. À medida que seus filhos e associados vinham sendo investigados pela polícia e pelo Ministério Público, o aparelhamento daquelas instituições se tornava indispensável. A adesão do lavajatismo ao bolsonarismo, portanto, foi um ato equivalente à de uma galinha que entrega à raposa a guarda de seus ovos. Depois que o MBL desembarcou do governo, Moro ficou como Carlos Lacerda no começo do regime militar: percebeu que sua ação política, exercida a título de salvar a República, contribuíra para destruí-la.

Ao desembarcar do governo com estrépito, Moro desacoplou sua imagem do bolsonarismo, permitindo associar o governo à corrupção e ao crime. Mais: ao defender a autonomia da Polícia Federal, Moro deu a senha para a reativação do judiciarismo, alertando para o risco que todas as corporações judiciárias corriam, caso não reagissem a tempo para salvaguardar sua independência. A reação começou pelo Supremo Tribunal, que corria o risco de se converter em uma Corte semelhante à da Venezuela chavista, isto é, uma chancelaria de ditadores.[20] A elite intelectual e jurídica da República não desejava acabar como o ministro Adauto Cardoso, que, em 1969, jogou sua toga no chão diante do AI-5.[21] Esse despertar das instituições, na esteira da defecção da ala responsável pela revolução judiciarista, materializou-se na forma

[20] Figueiredo e Limongi, 2020.

[21] Recondo, 2018.

de ações duras contra o núcleo radical próximo do presidente. Ele foi seguido pela sociedade civil, desembocando nas primeiras manifestações de rua contra o governo. A resposta do Palácio foi redobrar o truque do golpe contra o Supremo Tribunal, ressuscitando a doutrina do cidadão fardado para apresentar as Forças Armadas como o verdadeiro poder moderador ou guardião da Constituição.

Como se sabe, o Poder Moderador era um quarto poder definido no art. 98 da Constituição do Império, sendo exercido pelo monarca para que velasse pela "manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos". Havia, na época, duas interpretações sobre sua natureza: uma liberal e outra conservadora. Para os liberais, o imperador atuava apenas como árbitro do sistema em ocasiões de crise entre os poderes, devolvendo o poder último de decisão a uma sociedade brasileira já percebida como madura ("o rei reina e não governa"). Para os conservadores, porém, o imperador deveria tutelar o sistema, supondo a sociedade fraca demais para gerir-se por si mesma ("o rei reina, governa e administra"). Embora a República tenha extinguido o quarto poder, o Supremo Tribunal e o Clube Militar vieram, desde então, reivindicando a herança jacente do trono imperial. A doutrina do "cidadão togado", que encarregava os bacharéis de defender e efetivar os valores da Constituição, sucedeu a interpretação liberal do poder moderador imperial e, desde Rui Barbosa, foi mobilizada para combater as veleidades oligárquicas e autoritárias do Poder Executivo. Uma vez que o novo regime entregou ao Supremo o exercício último da jurisdição constitucional, sempre houve quem lhe atribuísse a condição de sucedâneo do Poder Moderador. Isso pareceu ainda mais claro depois de 1988, já que o art. 102 da Carta determinou competir ao STF "precipuamente, a guarda da Constituição". Entretanto, o prestígio gozado pelo Tribunal nos últimos tempos foi comprometido por três fatores: as decisões progressistas envolvendo costumes como aborto e casamento gay; o aval conferido aos procedimentos marotos empregados pela Lava Jato para salvar a República; e, por fim, a confusão entre seus poderes arbitrais e o de corte criminal de última instância. Como resultado, desde pelo menos 2015, o STF passou a ter sua imparcialidade arbitral questionada à esquerda e à direita, ambos reclamando contra o ativismo judicial.[22]

Contra o ativismo judiciário em matéria política e de costumes, juristas reacionários desenterraram a doutrina golpista do militarismo baseados em uma bizarra interpretação do art. 142 da Constituição. Ela legitimaria o direito que teriam os militares

---

[22] Avritzer e Marona, 2017; Nunes e Nóbrega, 2017.

de intervir na política para salvar a pátria abraçada pelos interesses mesquinhos da politicagem.[23] Essa doutrina do soldado como "cidadão fardado", que legitimou o golpe republicano e todos os que se lhe seguiram, é herdeira da interpretação conservadora do poder moderador. Ela parte do pressuposto de que o estado anárquico da sociedade carece da tutela da elite patriótica e disciplinada das Forças Armadas. Uma vez ressuscitado o cadáver do militarismo, os reacionários recorreram, em seguida, à autoridade de Carl Schmitt, jurista que aderiu ao nazismo, para lhe fazer um acréscimo inédito.[24] Passaram a sustentar que, na qualidade de comandante supremo das Forças Armadas, seria o próprio presidente da República o titular do suposto poder moderador que permitiria golpear a autoridade judiciária, a pretexto de salvar a Constituição (a chamada "intervenção militar constitucional"). Acrescida do adendo nazifascista do presidente como guardião da Constituição, a doutrina do militarismo serviu aos reacionários radicais para o esboço de um constitucionalismo autoritário de pretensões mais amplas. Ele deveria revestir o processo de erosão da democracia promovida pela família Bolsonaro de uma legalidade alternativa, que lhe permitiria se contrapor à autoridade do Supremo Tribunal, descumprindo suas decisões. Como o bolsonarismo sabe que não pode sobreviver caso as instituições funcionem livremente, buscou, por esse meio, justificar sua insubmissão aos mecanismos de controle previstos na Constituição e advertir as instituições de que poderia resistir pela força à abertura do processo de *impeachment* deflagrado pelo Congresso Nacional ou a cassação de sua chapa pelo Tribunal Eleitoral.

O esboço de constitucionalismo autoritário sustenta que o intérprete supremo da Constituição não seria o Supremo, mas o próprio presidente da República, na condição de chefe supremo das Forças Armadas; que democracia seria o direito que a minoria bolsonarista teria de se impor à maioria na qualidade de verdadeiro povo; que liberdade seria o direito que o homem branco, hétero, religioso e patriarcal teria de garantir seu predomínio contra as pretensões igualitárias de negros, gays, ateus, crianças e mulheres; que liberdade de expressão seria o direito que aquele cidadão teria de suprimir os outros direitos que colidissem com os seus. Por fim, harmonia entre os poderes significaria impossibilidade de exercício dos mecanismos de freios e

---

[23] Martins, 2020.

[24] Schmitt, 2001.

contrapesos em relação ao governante, que encarnaria a vontade do verdadeiro povo, assegurando imunidade para si, sua família e seus apaniguados.

5. Crise política e erosão democrática: cenários possíveis e suas consequências

5.1. Cenários para o desfecho da crise (1): o cenário "Hugo Chávez" dos radicais

O presidente sugere todos os domingos, diante de manifestações em frente ao palácio do governo, que conta com o apoio das Forças Armadas para desfechar um golpe militar contra os poderes instituídos.[25] Trata-se de um cenário "Hugo Chávez". O presidente conseguiria usar o Exército como guarda pretoriana para impedir o livre funcionamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. Adviria a inevitável desmoralização e, na sequência, o aparelhamento daquelas instituições, com a chegada, a médio prazo, de uma ditadura de estilo chavista, com a diferença da substituição do bolivarianismo pelo neointegralismo. Mas esse cenário não parece provável. Embora golpes sejam urdidos no segredo e desfechados de forma violenta e súbita, ameaças vêm sendo feitas em quase todas as semanas desde fevereiro. Também é difícil saber até que ponto os generais palacianos podem ser considerados representativos do conjunto da força, porque escolhidos a dedo pelo presidente. O Alto Comando jamais emitiu sinais de que acompanharia o clã Bolsonaro nessa aventura. Embora um número significativo de militares seja crítico da Nova República e dos excessos do judiciarismo, as Forças Armadas sempre nutriram um fetiche legalista, que só pode ter-se aprofundado depois de 30 anos de democracia. Os golpistas mais notórios já estão reformados e se formaram no tempo da ditadura, ao passo que a suboficialidade e a baixa oficialidade, dita simpatizante do bolsonarismo, formou-se durante a recente crise de legitimidade do regime democrático.

Outras razões indicam a inviabilidade de um golpe de Estado clássico. Nenhum dos países ocidentais que, tendo experimentado a democracia, tornou-se autocracia no tempo recente, sofreu golpes à antiga, com prisões de líderes oposicionistas e tanques na rua. Foram chefes de governo que empregaram sua popularidade para erodir a respeitabilidade das instituições para torná-las meras chancelarias de sua vontade. Nenhum deles, igualmente, contava com a longa tradição liberal brasileira que, a despeito das

[25] Fernandes e Pupo, 2020.

lendas relativas à sua fraqueza, tem quase duzentos anos de idade. Olhado de perto, Bolsonaro se encontra na situação inversa à dos autocratas modernos, que empregaram sua popularidade para roer as instituições: tem uma minoria de apoiadores no Congresso, a franca antipatia do Supremo Tribunal e a oposição da maioria dos governadores. Não custa lembrar que o último autogolpe organizado pelo Alto Comando em tempos democráticos ocorreu há mais de oitenta anos (1937), pois o de 1964 resultou da ação unilateral de um general (Olímpio Mourão), que gerou reações em cascata. Ademais, ele foi desfechado não a favor, mas contra o presidente. Do ponto de vista da correlação de forças, também aqui a situação atual de Bolsonaro parece mais com a de Goulart em 1964 do que com a de Vargas em 1937. Também muito se fala hoje da simpatia das polícias militares estaduais pelo presidente, mas ainda não há qualquer sinal de articulação entre elas, nem espaço para levantes, que certamente seriam reprimidos pelo Alto Comando. Um dos fantasmas da memória militar é a Revolução de 1930, quando as Forças Armadas se desmancharam diante de um levante das polícias estaduais, e a Junta Militar, organizada às pressas para depor Washington Luís, sofreu a humilhação de não ser reconhecida por Getúlio Vargas.

Por fim, não custa perguntar o óbvio: por que as Forças Armadas bancariam um golpe para sustentar Bolsonaro? No passado, em circunstâncias assemelhadas, não bancaram Jânio Quadros. Embora possa comungar certas premissas autoritárias, é difícil crer que o grosso da oficialidade acredite que a pacificação do país possa ser efetivada por Bolsonaro. Pode-se alegar, é certo, que os militares desejam continuar fruindo de privilégios corporativos. Mas também se pode responder que o vice-presidente, sucessor constitucional de Bolsonaro, é um general reformado de quatro estrelas. Bem conservador, ainda por cima. Em suma, não parece haver incentivos suficientes para que o Exército embarque na aventura do golpe apenas para sustentar uma família impopular, encalacrada com a Justiça, com uma base orgânica que não chega a um décimo do Congresso Nacional e que conta com a oposição de quase todos os governadores. Em tais circunstâncias, os custos de um golpe seriam incalculavelmente altos para a corporação militar, e seus resultados, imprevisíveis. Tudo bem pesado, a ameaça de um golpe de Estado como o de 1964, ou de um novo AI-5, provavelmente não passa de um truque, destinado a excitar a base bolsonarista e intimidar os adversários; uma técnica violenta de intimidação do populismo neointegralista, que se limita a explorar o imaginário do eterno retorno do autoritarismo na cultura brasileira para evitar

a deposição de Bolsonaro. A exploração da imagem do Exército o facultaria aguentar-se até o fim da pandemia, promover a recuperação da economia, ganhar de volta alguma popularidade, fortalecer a propaganda, aliciar polícias e milícias, anestesiar as resistências militares e aparelhar o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. O restabelecimento da correlação de forças pela intimidação permitiria, pelo menos, a organização de uma agremiação de direita radical, devotada ao clã Bolsonaro, rivalizando com o PT à esquerda. Mas isso tudo parece improvável, tendo em vista a incompetência crônica do pessoal civil por ele recrutado.

5.2. Cenários para o desfecho da crise (2): cenário "João Figueiredo" dos conservadores estatistas

O cenário "João Figueiredo" é aquele desejado pela ala militar. Nele, não é Bolsonaro que explora os generais para seu projeto neointegralista, e sim estes que o exploram para o seu projeto tradicional estatista. Diante do impasse criado pela resistência do Alto Comando, do Supremo Tribunal e do Congresso Nacional às sugestões de golpe de Estado, mas da impossibilidade, na outra ponta, de deposição constitucional do presidente da República, os generais palacianos assumiriam definitivamente a gerência do condomínio oligárquico, desbancando de vez os reacionários e os neoliberais. Bolsonaro seria o demagogo de que eles necessitariam para o "freio de arrumação" de que o país estaria precisando. Ele seria um "Lula da direita", do qual o general Braga Netto seria o Palocci. Crendo que Mourão teria menos condições de conter as forças anárquicas da sociedade, os generais palacianos ainda veriam o "Lula da direita" como a melhor garantia contra o verdadeiro. Eles não descartam, claro, a opção representada pelo vice, mas a guardam para o caso de a situação de Bolsonaro se tornar insustentável. Nem por isso admitem desordem das ruas ou pressão de juízes ativistas. O carisma do capitão permitir-lhes-ia tocar a administração, sem a usura que a ocupação direta da presidência traria à corporação militar. Os generais palacianos instaurariam um governo de centro-direita, apoiado residualmente pelos radicais. Essa versão bem-sucedida do governo Figueiredo dotaria a política de maior moderação, tornaria a administração mais racional e elevaria o grau de intervenção do Estado na economia. A ordem e a unidade seriam restabelecidas, tendo o Executivo federal como eixo organizador dos poderes políticos e da federação. Seriam costurados acordos

passíveis de cumprimento por meio de uma base parlamentar no Congresso e uma relação respeitosa com os tribunais.

Embora esse cenário não seja impossível, não é de fácil implantação. Ao contrário de Lula, um moderado que se fazia de radical, Bolsonaro é um radical que nunca aceitou, senão taticamente, conselhos de moderação. Está habituado a operar um ambiente de conflito e a descartar todos os colaboradores quando perdem sua utilidade. Sempre foi fiel à orientação dos filhos e de sua equipe de marqueteiros, formada sob a direção intelectual de Olavo de Carvalho. Na medida em que é impossível governar democraticamente nos extremos todo o tempo, seja da esquerda ou da direita, a normalização da administração Bolsonaro é uma quase impossibilidade. O mais provável é que, como das outras vezes, o presidente finja aceitar a sua tutela enquanto sabota os seus intuitos, com a cumplicidade da ala radical, retomando o roteiro dos dois corpos do presidente. A preservação de um ambiente heterogêneo e conflituoso dentro da coalizão permite a Bolsonaro jogar as alas umas contra as outras e assegurar sua liberdade de movimentos, que, em geral, corresponde aos imperativos estratégicos do núcleo radical. O clã presidencial engabelaria os generais até que a tempestade passasse, fazendo bom uso de seus préstimos, a fim de garantir sua incolumidade e a de seus apadrinhados. Bolsonaro, então, livrar-se-ia de Braga Netto, como já se livrou de Santos Cruz, buscando generais mais dóceis para prosseguir com a exploração da imagem do Exército.

Ademais, na utopia reacionária de Bolsonaro, não há lugar para o Exército como corporação independente. Ele sonha com um Brasil de povo armado, dominado por novos bandeirantes que exploram a terra de modo predatório, liderados por uma oligarquia de empresários inescrupulosos. Do ponto de vista da simbologia histórica, Bolsonaro não é um militar, mas uma reencarnação de Domingos Jorge Velho, o bandeirante sertanista cujas milícias foram contratadas pelos senhores de engenho do Nordeste para arrasar o quilombo dos Palmares. Esse conservadorismo reacionário e miliciano, para quem a liberdade americana consiste no direito de fazer o que bem entender, choca-se com o conservadorismo dos militares, que exige a ordenação do caos socioeconômico pela agência racionalizadora do Estado. Caxias é patrono do Exército e reputado pacificador por ter subordinado o espírito atomista e predatório do espírito bandeirante às exigências da ordem do Estado brasileiro. Daí a tensão latente, na coalizão governamental, entre, de um lado, o radicalismo reacionário e seus aliados neoliberais, com seu ideal colonial de liberdade como predação e destruição,

e, de outro, a tradição militar de unidade estatal e harmonia nacional. Caso o sonho neointegralista se realizasse, as Forças Armadas deixariam de ser instituições do Estado e passariam à condição de instância coordenadora das milícias bolsonaristas. A guerra contra as instituições, patrocinada pelo Exército a mando de Bolsonaro, terminaria com a sua própria destruição. Enfim, a tentativa de se criar o segundo cenário provavelmente resultará na preservação de um governo estéril, ocupado simplesmente em criar continuada polêmica para se aguentar no poder. Os Bolsonaro voltariam a erodir os pilares do Estado de direito para tentar criar, mais adiante, uma chavismo neointegralista, na forma de uma democracia iliberal.

5.3. Cenários para o desfecho da crise (3): o cenário "Fernando Collor de Mello"

Aqui o cenário é de colapso definitivo da coalizão governamental, provocada pelas diferentes estratégias e objetivos dos reacionários e dos militares, em um contexto em que a família Bolsonaro se veja cercada pela Justiça e não veja alternativa, senão resistir à queda. O objetivo primário dos neointegralistas sempre foi utilizar o governo como plataforma eleitoral privilegiada, dotada de imensa visibilidade e inesgotáveis recursos, para a aclimatação de um conjunto de ideias antiliberais na cultura política brasileira. Só essa guerra travada com os recursos simbólicos, financeiros e hierárquicos do Estado aceleraria a acumulação das condições necessárias à organização de um grande partido de direita radical, obtendo a clientela de empresários alternativos em diversos segmentos econômicos, além de pessoal próprio, testado à frente de cargos de chefia do governo. É do partido que os reacionários radicais carecem para garantir influência e poder. Tudo o que fizeram ou fazem, portanto, visa a manter mobilizada sua base eleitoral. O essencial é travar a guerra cultural e jamais demonstrar disposição para a conciliação ou a transigência.

Daí que a resistência a qualquer normalização proposta pelos generais palacianos, o que levaria à decepção do eleitorado entretido pelas expectativas disruptivas criadas pelo populismo e à sua captura por outra liderança. O público reacionário acredita na capacidade do líder ungido por Deus de operar o milagre nos tempos de crise existencial do povo, como Moisés, quando abriu o Mar Vermelho para o povo de Israel escapar à perseguição dos egípcios. Na política reacionária moderna, desde Donoso Cortés, o milagre que confirma a origem providencial do líder é sua capacidade

de desfechar o golpe de Estado, seguido da instauração de uma ditadura.[26] A incapacidade de Bolsonaro de cumprir a promessa que salvará seu povo pode levá-lo a ser visto como falso profeta ou traidor. Para o núcleo reacionário radical, seria preferível que o presidente fosse apeado do poder, o que permitiria ao grupo preservar o seu curral eleitoral. A deposição sempre poderia ser atribuída à conspiração e à traição de comunistas infiltrados, mancomunados com o imperialismo chinês. Essa situação de permanente instabilidade política e a esterilidade administrativa pode resultar na destituição de Bolsonaro. A grande ameaça por ele enfrentada reside justamente no esforço desenvolvido pelo Supremo Tribunal no sentido de desbaratar a central de produção de propaganda e intimidação montada a pedido dos filhos do presidente (o "gabinete do ódio"). O núcleo reacionário radical recorre à emissão de notícias falsas (chamada pelos bolsonaristas de "mídia alternativa") e fomenta o cerceamento do livre funcionamento dos poderes da República, com ameaças pelas redes sociais, infladas por robôs. Enquanto seus componentes ficam associados cada vez mais ao crime, por força das seguidas buscas e apreensões e prisões de seus integrantes, os elementos probatórios ou indiciários reunidos naquele inquérito alimentarão a Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional e as ações que, no Tribunal Superior Eleitoral, presidido pelo ministro Luís Roberto Barroso, pedem a cassação da chapa Bolsonaro-Mourão.

Ao deflagrar aquela operação, a Corte máxima do país pagou para ver a carta do golpe de Estado que Bolsonaro sugeria ter desde fevereiro. E a verdade é que era um blefe. Por isso, é possível que, assim que o truque do golpe de Estado deixe de surtir efeito, a reação das corporações judiciárias leve a um ataque generalizado ao núcleo reacionário, incluindo prisões de seus integrantes. No Rio de Janeiro, paralelamente, há investigações em curso para desvendar o envolvimento de um dos filhos em esquemas de corrupção e vinculações com as milícias, que provavelmente atingiriam também o próprio presidente. Ainda que os generais palacianos passassem a contar com a condescendência dos juízes do Supremo, simpáticos a seus esforços de tutelar Bolsonaro e dar rumo à sua presidência, todos sabem não haver como controlar o resultado de acontecimentos provocados pela ação difusa de centenas de policiais, jornalistas, promotores, procuradores, juízes em diferentes investigações e seu impacto e sobre os membros do

[26] Donoso (2006) faz a transição da linhagem de reacionários tradicionais, como De Bonald, para o nazifascismo de Carl Schmitt, que muito o admirava, tendo-lhe dedicado diversos ensaios.

governo, do Congresso e da sociedade como um todo, em um contexto dramático de insatisfação generalizada como o atual. O livre funcionamento das instituições acabaria encarregando-se, naturalmente, de inviabilizar o esforço dos militares, conforme a situação de Bolsonaro se degradasse em meio a incontáveis escândalos. Ao mesmo tempo, para aumentar os custos da queda dada como iminente, os radicais retomariam a tática de radicalização para recuperar parte da base eleitoral perdida. A crise final entre a ala reacionária radical e a militar teria por desenlace o abandono de Bolsonaro pelos generais palacianos, cansados de enxugar gelo. A deposição constitucional do presidente, pelo *impeachment*, pela cassação da chapa eleitoral ou por notícia-crime, tornar-se-ia então possível. A essa altura, já haveria manifestações de rua expressivas a pedir a saída do presidente. A resistência de Bolsonaro, por sua vez, seria provavelmente de pouca monta. Trata-se de um cenário pior do que aquele enfrentado por todos os chefes de Estado que tiveram seus mandatos precocemente encerrados, de dom Pedro I a Dilma Rousseff. Bolsonaro é minoritário no Congresso e conta com a antipatia do Supremo e a oposição dos governadores. Durante a pandemia, conseguiu perder todo o apoio que tinha entre os moderados.

Qualquer que seja o meio escolhido para o afastamento de Bolsonaro, o cenário “Fernando Collor” deve concluir por sua substituição pelo vice-presidente, o general Hamilton Mourão. A expectativa de certos setores de esquerda, de que seja possível cassar toda a chapa e convocar novas eleições, provavelmente se frustrará. O bolsonarismo pode sair do Planalto, mas a onda conservadora continuará por alguns anos, e, diante do contencioso entre os militares e o Judiciário, o mais prudente será entronizar Mourão, cassando apenas a cabeça da chapa, por *impeachment* ou afastamento do presidente por notícia-crime. A solução facilitaria também a deposição de Bolsonaro por se operar dentro do mesmo espectro político, causando muito menos traumas do que em 2016, que forçou a passagem da esquerda para a direita. Por fim, Mourão poderia atender aos anseios políticos da ala militar de um governo, orientado por um conservadorismo estatista mais tradicional, subordinando os elementos culturalistas e admitindo os moderados. Considerado no contexto do ciclo de ascensão conservadora iniciado em 2015, a remoção do clã Bolsonaro corrigiria o desvio representado pela deformação reacionária neointegralista. Ela recolocaria o movimento no seu caminho natural, com a subida de um general capaz de tentar as reformas julgadas indispensáveis o tal “freio de arrumação”, mas dentro da Constituição. A consumação da revolução conservadora

em ambiente democrática, por fim, apressaria a possibilidade de seu próprio refluxo na direção do centro político nos anos vindouros. Em outras palavras, caberia a Mourão provar ser o verdadeiro Bonaparte da situação conservadora.

6. Conclusão

Na medida em que o Brasil sempre se percebeu como um país atrasado, seu conservadorismo hegemônico foi obrigado a entabular compromissos com a modernidade, conciliando seu ideal de autoridade com o de progresso. Daí, a sua vertente principal, a estatista ou reformista, identificada historicamente com José Bonifácio, Bernardo de Vasconcelos, o visconde do Uruguai e Oliveira Vianna. A criatividade também não faltou a culturalistas moderados como José de Alencar, Eduardo Prado e Gilberto Freyre, que foram capazes de inventar uma identidade para a sociedade brasileira. Mas o conservadorismo reacionário tem imensa dificuldade em ser produtivo, por sua insistência em rejeitar o presente em bloco e pela utopia reacionária de restauração de um passado mitificado. Essa característica negativa é agravada quando se lhe agrega o radicalismo, que o aproxima de perigosos arranjos de tintas totalitárias – no caso brasileiro, integralista e, hoje, neointegralista –, que só produz o paradoxo de uma violenta impotência. Daí, seu papel naturalmente residual na história da cultura política brasileira. Um governo liderado por radicais, por sua crônica intransigência, é de uma esterilidade incapaz de promover reforma verdadeira, quanto mais em um país que necessita urgentemente resolver os gargalos de seu sistema político, herdados de uma longeva crise de legitimidade desde 2013. A crise atual do conservadorismo só pode ser resolvida dentro da Constituição, subordinando os reacionários aos estatistas e levando-os a transitar para formas mais aceitáveis de culturalismo. Assim como o Estado de direito democrático brasileiro comprovou há 18 anos ser capaz de comportar um governo socialista de longo fôlego, precisa provar também sua capacidade de comportar governos conservadores, que renunciem a toda e qualquer veleidade golpista ou extremista, superando o complexo difuso do eterno retorno de 1964. Embora possa haver condicionamentos causados por ciclos ideológicos e pelos padrões limitados da cultura política, não existe determinismo ou fatalidade na história. É para esse desfecho, que enquadre a atual onda conservadora nos marcos da Constituição, que devem concorrer todos os cidadãos em uma ampla frente democrática que, em um ambiente de tolerância, evite o descarrilamento da vida cívica brasileira.

Referências

Abranches, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

Amado, Guilherme. "Marido da nova presidente do IPHAN foi segurança de Bolsonaro". *Época*, 12 maio 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/marido-da-nova-presidente-do-iphan-foi-seguranca-de-bolsonaro-24421921. Acesso em: 15 dez. 2021.

Avritzer, Leonardo e Marona, Marjorie. "A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira". *Dados – Revista de Ciências Sociais* [*online*], v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/zVx3cB4dJVqQcNbbNkGmSwc/abstract/?lang=pt. Acesso em: 15 dez. 2021.

Balloussier, Anna Virginia. "Alvim é parte de um governo que flerta com ideias fascistas, diz pesquisador". *Folha de São Paulo*, 23 jan. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/alvim-e-parte-de-um-governo-que-flerta-com-ideias-fascistas--diz-pesquisador.shtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Carvalho, Olavo de. *O jardim das aflições: de Epicuro à ressurreição de César – ensaio sobre o materialismo e a religião civil*. Rio de Janeiro: Editora Vide, 2015.

Chaib, Júlia e Carvalho, Daniel. "'E daí? Lamento, quer que eu faça o quê?', diz Bolsonaro sobre recorde de mortos por coronavírus". *Folha de São Paulo*, jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/e-dai-lamento-quer-que-eu-faca-o-que-diz-bolsonaro-sobre-recorde-de-mortos-por-coronavirus.shtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Couto, Cláudio Gonçalves. "Macarthismo administrativo: controlar até a nomeação de pessoas para cargos de funções sem teor partidário, governo aparelha a máquina pública". *Valor Econômico*, 23 jan. 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/coluna/macarthismo-administrativo.ghtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Donoso Cortés, Juan. *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*. Granada: Comares, 2006 [1851].

Fernandes, Talita e Pupo, Fábio. "Bolsonaro volta a apoiar ato contra STF e Congresso e diz que forças armadas estão 'ao lado do povo'". *Folha de São Paulo*, 3 maio 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/ato-pro-bolsonaro-em-brasilia-tem-carreata-e-xingamentos-a-moro-stf-e-congresso.shtml?utm_source=mail&utm_medium=social&utm_campaign=compmail Acesso em: 15 dez. 2021.

_______ e Uribe, Gustavo. "Erros em série da ala olavista levam Bolsonaro a apostar em militares para fortalecer governo. Saída de Onyx Lorenzoni da Casa Civil deixa presidente cercado de militares no Palácio do Planalto". *Folha de São Paulo*, 15 fev. 2020. Disponível em: https://

www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/erros-em-serie-da-ala-olavista-levam-bolsonaro--a-apostar-em-militares-para-fortalecer-governo.shtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Figueiredo, Angelina Chibub e Santos, Fabiano. "Estudos legislativos no Brasil". In Avritzer, Leonardo et al. *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

Folha de São Paulo. "Grupo pró-Bolsonaro protesta em frente ao STF com tochas e máscaras". *Folha de São Paulo*, 31 maio 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/grupo-pro-bolsonaro-protesta-em-frente-ao-stf-com-tochas-e-mascaras.shtml?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=compfb. Acesso em: 15 dez. 2021.

Freeden, Michael. *Ideology: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

G1. "Leia a transcrição do vídeo da reunião que Moro diz provar a interferência de Bolsonaro na PF". *G1*, 22 maio 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/leia-integra-da-transcricao-do-video-da-reuniao-ministerial-de-22-de-abril-entre-bolsonaro-e-ministros.ghtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Hartmann, Andrew. *A war for the soul of America*. 2. ed. Chicago: Chicago University Press, 2019.

Hunter, James Davison. *Culture wars: the struggle to control the family, art, education, law, and politics in America*. New York: Avalon Publishing, 1992.

Levitsky, Steven e Ziblatt, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina Cheibub. "Por seu intervencionismo imoderado, STF não terá como evitar confronto com Bolsonaro". *Folha de São Paulo*, 30 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/por-seu-intervencionismo-imoderado--stf-nao-tera-como-evitar-confronto-com-bolsonaro.shtml. Acesso em: 15 dez. 2021.

Lynch, Christian Edward Cyril. "Ascensão, fastígio e declínio da 'Revolução Judiciarista'". *Insight Inteligência*, ano XX, n. 79, p. 158-168, out.-nov.-dez 2017a. Disponível em: http://insightinteligencia.com.br/ascensao-fastigio-e-declinio-da-revolucao-judiciarista/. Acesso em: 15 dez. 2021.

______. "Cultura política brasileira". *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 36, p. 4-19, ago. 2017b.

Martins, Ives Gandra. "Harmonia e independência entre os poderes?". *Consultor Jurídico*, 2 maio 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/ives-gandra-harmonia-independencia-poderes. Acesso em: 15 dez. 2021.

Mello Franco, Bernardo. "Governo não tolera críticas a Bolsonaro, diz pesquisador vetado na Casa Rui". *O Globo*, 26 jan. 2020. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/governo-nao-tolera-criticas-bolsonaro-diz-pesquisador-vetado-na--casa-rui.html. Acesso em: 15 dez. 2021.

Meyerfeld, Bruno. "La guerre est déclarée entre le président Bolsonaro et le Parlement brésilien". *Le Monde*, 29 fev. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/international/article/2020/02/29/au-bresil-la-guerre-est-declaree-entre-bolsonaro-et-le-parlement_6031292_3210.html. Acesso em: 15 dez. 2021.

Nunes, Jorge Amaury e Nóbrega, Guilherme Pupe. "Separação de poderes: o judiciário fala por último?". *Migalhas*, 31 out. 2017. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/ProcessoeProcedimento/106,MI268246,31047-Separacao+de+Poderes+O+Judiciario+fala+por+ultimo. Acesso em: 15 dez. 2021.

Oliveira, Eliane e Trindade, Nara. "Atrito entre Eduardo Bolsonaro e embaixador chinês sobre coronavírus preocupa governo brasileiro". *O Globo*, 19 mar. 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/atrito-entre-eduardo-bolsonaro-embaixador-chines-sobre-coronavirus-preocupa-governo-brasileiro-24314604. Acesso em: 15 dez. 2021.

Recondo, Felipe. *Tanques e togas: o STF durante a ditadura.* São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Rosanvallon, Pierre. *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité.* Paris: Seuil, 2008.

Schmitt, Carl. *O guardião da Constituição.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

Trindade, Hélio. *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30*. São Paulo: Editora Difel, 1979.

Capítulo 3

A pandemia de Covid-19 no Brasil: transitando do humanitarismo armado para o negacionismo armado[1]

Monica Hirst

"¿que ves? ¿que ves cuando me ves?
Cuando la mentira es la verdade"[2]

1. Introdução

A contundente presença militar na gestão pública brasileira tornou-se um tema central na análise crítica do governo Bolsonaro. Este texto busca trabalhar com um foco tridimensional que abarca a articulação entre essa presença, a reconfiguração do nexo política interna-externa e o impacto da Pandemia de Covid-19. O argumento central é de que novos entrecruzamentos dos campos da defesa e das relações externas contribuíram para edificar um espaço de poder para as Forças Armadas (FFAA) que encontrou porto seguro no projeto político bolsonarista e sua exacerbação a partir do agravamento da crise da saúde pública brasileira. Tal edificação implicou um movimento de afastamento dos militares brasileiros de âmbitos externos que, num primeiro momento, haviam contribuído, ainda que de forma incipiente, para internacionalizar seus projetos institucionais e doutrinários.

---

1 Agradeço o trabalho de assistência de pesquisa realizado por Bruna Soares.
2 Canção "Que ves cuando me ves", do grupo argentino Divididos.

Neste texto, é traçada uma linha sequencial da atuação dos setores castrenses brasileiros em três contextos de emergência humanitária: o primeiro se dá durante os anos 2004-2017, quando as FFAA retiveram o Comando Militar da Minustah (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti); o segundo corresponde ao período de interregno político que se inicia com a ruptura institucional de 2016, que conduz ao governo de Michel Temer; e o terceiro se inicia com a inauguração do governo Bolsonaro em 2019. Desde então, tornou-se fragrante o lugar de privilégio ocupado pelas Forças Armadas na vida política do país, seja em razão de sua presença no aparelho do Estado, seu prestígio nos círculos palacianos ou sua valorização no discurso presidencial. No marco dessa tendência, a deflagração e o agravamento da pandemia de Covid-19 em todo o território nacional levou a que a ingerência militar na área da saúde pública se alastrasse até chegar ao seu pleno controle por meio da ocupação do Ministério da Saúde. Essa intervenção merecerá uma atenção destacada, tendo em vista sua centralidade para fundamentar a principal proposição deste texto no plano conceitual. Trata-se de sublinhar como o efeito de transbordamento da atuação das forças castrenses brasileiras, com o seu derramamento na gestão da saúde pública, ocasiona um desvirtuamento ético em sua capacidade de resposta a cenários emergenciais, o que compromete o preparo das FFAA brasileiras para lidar com crises humanitárias severas. Se, durante os anos no Haiti, suas ações haviam-se traduzido no que conceitualmente são chamadas práticas de humanitarismo armado[3] (Sezgin e Dijkzeul, 2016, p. 4; Hirst, 2017a, p. 143-178), no contexto da Pandemia em 2020-21, essas ações sofrem uma metamorfose e passam a revelar-se como manifestações de negacionismo armado.

2. Tempo 1

As alterações de rumo da política externa brasileira a partir do governo Bolsonaro implicaram uma transformação em profundidade dos conteúdos de sua vinculação com a política da defesa. Constata-se uma redefinição de prioridades que levou a uma lógica positiva entre o atual papel político dos militares na vida política do país e o seu progressivo desinteresse por responsabilidades multilaterais, que, nos primeiros 15 anos do século XXI, haviam dado impulso a novos vínculos entre política externa e de defesa. Durante esse período, a corporação militar havia-se aproximado do conjunto de inovações

---

[3] O conceito de humanitarismo armado se aplica às diversas ações empreendidas pelos militares em contextos de crise humanitária.

normativas e de capacidades – sob o marco das regras de engajamento da Organização das Nações Unidas (ONU) – para intervir em realidades de escalada de violência local e crises humanitárias. A incorporação das orientações normativas observadas em missões de paz multilaterais foi essencial para tomar contato o sentido de universalidade da proteção aos direitos humanos e do direito humanitário internacional.

Por vários anos, o Brasil participou em diferentes missões de paz da ONU, o que estimulou crescente coordenação entre sua política externa e de defesa nos espaços da governança global (Uziel, 2013; Hirst, 2015).[4] Durante os anos dos governos Lula/Dilma (2003-2016), o país aprimorou suas capacidades de atuação em cenários de pós-conflito sob o mandato da ONU, expandindo sua presença militar em cenários de crises políticas com escaladas de violência e crises humanitárias. Guiado pelo princípio da não indiferença, essa atuação combinou iniciativa diplomática, novas formas de adestramento militar e programas de cooperação para o desenvolvimento (Hermann, 2011). Desde o prisma político, essa presença inseria-se num projeto de repercussão externa que associava a expansão de compromissos internacionais ao fortalecimento de políticas de inclusão social e aprofundamento da democracia (Maringoni et al., 2014).

Embora as Forças Armadas brasileiras possuíssem uma prolongada e variada experiência em missões multilaterais, a presença na Minustah ganhou um sentido estelar nessa trajetória.[5] As tarefas dos militares brasileiros no Haiti, em obediência ao mandato do Conselho de Segurança da ONU, englobaram um espectro diversificado de responsabilidades: i) estabilização da ordem pública local; ii) eliminação, desarmamento e contenção dos grupos armados locais; iii) proteção dos direitos humanos e do Estado de direito; iv) participação ativa na reforma e na expansão das forças policiais locais; v) apoio logístico à cooperação para o desenvolvimento, à melhoria da infraestrutura local e às demandas humanitárias. Ao longo dos 13 anos de duração da Minustah, entretanto, essas tarefas não

---

[4] O Brasil foi membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU nos anos 1989-1990, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Nesses anos, o país assumiu posições destacadas na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) e no Escritório das Nações Unidas para Assunto de Desarmamento (Unoda, sigla em inglês), além de um papel relevante para a criação da Comissão de Direitos Humanos e o Conselho para Operações da Paz no âmbito da ONU. Ver: Uziel, 2013; Hirst, 2015.

[5] De 1998 a 2018, o Brasil esteve presente em 31 Missões de Paz da ONU: Unpredep, Unates, Unmop, Unops, Monua, Unscom, Unamet, Interfet, Untaet, Unma, Unmiset, Minuci, Unoci, Unmik, Minustah, Uniogibs, Unmil, Unmis, Unotil, Unmit, Unmee, Unowa, Unmin, Minurso, Minurcat, Unifil, Unimiss, Unisfa, Unamid, Unsmis, Misnuca. Fonte: Ministério da Defesa, [s.d.].

foram executadas com igual sentido de prioridade. Enquanto os dois primeiros pontos se destacaram na fase inicial da missão, o terceiro, que se refere ao treinamento da polícia local, ganhou maior importância nos seus anos finais. Já as atividades relacionadas às necessidades econômicas e sociais do Haiti estiveram presentes como uma complementação das ações de estabilização e se transformaram quase por completo em tarefas de apoio humanitário após o terremoto de 2010.

A experiência na Minustah foi central para a internacionalização do Ministério da Defesa (MD) e para estreitar sua colaboração com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), abrindo a porta para novas dinâmicas multilaterais-bilaterais. Uma análise do envolvimento do Brasil no Haiti revela três dinâmicas simultâneas. A primeira diz respeito à sobreposição entre a aspiração de projeção global e o relacionamento fluido como os Estados Unidos. Enquanto seja certo que para a política externa a decisão de ir para o Haiti e assumir o lugar de controle militar da missão atendia ao primeiro tipo de motivação, para o MD, a Minustah representou uma oportunidade para aprofundar relações interpares com o Comando Sul do Exército norte-americano (Castro e Marques, 2019, p. 18). Atendia-se a um pedido que significava tomar o bastão da condução de uma intervenção previamente sob o controle dos Estados Unidos (Castro e Marques, 2019, p. 22). Na ocasião, a retirada do contingente norte-americano devia-se à necessidade de os EUA concentrarem suas ações militares na intervenção ao Iraque, em curso no mesmo período. Constata-se, portanto, uma lógica dual, e até certo ponto dissociada, entre a narrativa do MRE de que a presença no Haiti se fazia para evitar atos de intervenção de potências militares e a presteza do MD em atender ao governo norte-americano. Cabe, ademais, recordar que a anuência dos EUA constitui um fator sempre presente nas experiências latino-americanas em missões de paz na América Latina e no Caribe (Hirst, 2017b).

Isso conduz à segunda dinâmica a ser mencionada: a combinação entre políticas internacional e regional e identidade nacional. O comando militar brasileiro da Minustah estimulou o envolvimento do país em espaços da governança global e, ao mesmo tempo, levou a uma ação coordenada com seus pares latino-americanos no desempenho de suas responsabilidades no Haiti. No terreno, o comando Militar do Brasil, em 2004, compreendia uma autoridade sobre um contingente total de 9.000 homens, dos quais mais de 70% provinham de países latino-americanos. A presença de representantes da região em lugares de comando da Minustah reforçou a faceta

latino-americana da missão. Ao mesmo tempo, a experiência no Haiti foi valorizada pelo congraçamento estabelecido com a babel de representantes militares e policiais que compunham a missão. No terreno, entretanto, o nível de interoperacionalidade na Missão foi sempre reduzido ante a prevalência do fator identitário de cada contingente. Para as autoridades militares brasileiras, a condição global ou regional estava subordinada ao sentido nacional da missão no Haiti, como bem expressou um ex-Force Commander ao afirmar: "Não somos servidores da ONU, e sim do Brasil" (Castro e Marques, 2019, p. 73).

A terceira dinâmica compreende a coabitação entre os territórios da diplomacia e da ação militar. Uma imprescindível colaboração interburocrática não deve ser interpretada como uma plena sintonia política, com impactos institucionais comparáveis. Enquanto, para o MRE, a presença no Haiti se somou a um conjunto de novos compromissos internacionais que atendiam às ambições no tabuleiro da governança global, para as FFAA – e, particularmente, o Exército –, a motivação foi de natureza corporativa. Os anos no Haiti são identificados como um ponto de inflexão para o processo de formação das forças militares brasileiras, uma experiência reconhecida como de um amadurecimento institucional.[6] A participação na Minustah também germinou e cunhou certa visão de mundo no âmbito castrense brasileiro, sublinhando-se uma percepção crítica sobre certa aura normativa e o *modus operandi* dos principais atores da governança global: o sistema ONU, as agências de ajuda internacional e sua ampla rede de organizações não governamentais.

Os primeiros anos da Minustah foram centrais para o processo de estabilização no Haiti, conduzidas sob o marco do capítulo VII da carta da ONU, que conferia legalidade às ações de imposição da paz. Essas ações ganharam especial importância para o Exército brasileiro na experimentação e no aperfeiçoamento da doutrina de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO),[7] que implicou um enfoque militarizado da segurança pública aplicado nos anos subsequentes às zonas periféricas do Rio de

---

[6] Este tipo de apreciação é transmitido nos depoimentos dos ex-Force Comanders brasileiros na Minustah. Ver: Castro e Marques (2019).

[7] Realizadas exclusivamente por ordem da Presidência da República, as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são reguladas pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar n.º 97, de 1999, e pelo Decreto n.º 3.897, de 2001. Essas operações concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade.

Janeiro.[8] Entre 2004 e 2009, deu-se um processo de aprendizagem retroalimentado, baseado na replicação das ações de controle territorial e combate às gangues nos bairros haitianos e o combate aos narcotraficantes nas favelas cariocas. De acordo com a visão militar brasileira, são comparáveis às estratégias operativas no Haiti baseadas no que se chama o Ponto Forte as praticadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) (Castro e Marques, 2019).

Após o terremoto de 2010 no Haiti, o impacto de uma grave crise humanitária acompanhada de uma profunda deterioração das condições sociais colocou novos desafios para os militares brasileiros. Diante das dramáticas necessidades de reconstrução haitiana, o Exército brasileiro dobrou sua presença, especialmente de engenheiros militares, para atender a demandas logísticas e às necessidades de infraestrutura no país. Vale mencionar a articulação com o Comando Sul dos EUA do ajuste de foco da Minustah para atender ao amplo espectro de emergências humanitárias do povo haitiano. Transformada numa robusta operação de humanitarismo armado, a Missão passou a concentrar-se em atividades de apoio logístico e controle de caráter policial num marco de carências sociais severas, crônica fragilidade institucional e uma presença caótica de atores internacionais. Para as FFAA brasileiras, esse cenário estimulou uma narrativa institucional, vinculando ações humanitárias com GLO. Esse vínculo representa a marca destacada de seu humanitarismo armado. O Brasil conservou o braço militar da Minustah nos anos 2011-2017, enfrentando uma sequência de adversidades: o surto de cólera, a repetição de desastres socioambientais e de incapacidades político-institucionais locais. Nesse mesmo período, deterioraram-se notavelmente as condições de segurança pública no Haiti em consequência da falência do sistema penal e do surgimento de novas organizações criminosas no contexto de caos social e a multiplicação de focos de violência. Ao mesmo tempo que se observou um processo de fatiga da Minustah, foram reiterados os desencontros entre as ações militares e a extensiva presença de ONGs vinculadas aos doadores da ajuda internacional.

A redução e mesmo eliminação da presença de vários países latino-americanos no Haiti a partir de 2015 acentuou o isolamento do contingente brasileiro e descartou a ideia de cooperação regional tão propalada na fase inicial da Missão. Por coincidência, esse constitui também o momento em que o Brasil se dissocia de iniciativas como a

---

8 Do ano de 1992 até 2017, houve 132 operações de Garantia da Lei e da Ordem em todo o Brasil. Dessas, 20 ocorreram no estado do Rio de Janeiro, a maioria por meio de intervenções armadas nas zonas periféricas da capital do estado. Fonte: IPEA, 2019.

União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano, observando-se igualmente um distanciamento crescente dos compromissos de cooperação regional na área de defesa.

O Brasil concluiu sua missão no Haiti em outubro de 2017, depois de 13 anos e meio de comando militar da Minustah. Para o país, essa experiência implicou o envio de 37 mil soldados, que correspondia a 12% de suas forças militares. Um dos méritos sublinhados pelas autoridades brasileiras foi a ausência de vítimas fatais – com exceção daquelas causadas pelo terremoto de 2010. Um tom de louvor dominou a narrativa oficial brasileira sobre os anos nesse país, considerada como "uma experiência sensacional" na história militar do Brasil (Castro e Marques, 2019, p. 47). Não obstante, era incontestável o estado penoso da realidade haitiana quando as FFAA encerraram sua missão na Minustah.[9] A euforia revelada no balanço sobre essa experiência indica uma mostra contundente de insensibilidade e negação.

Cabe ter presente que a missão no Haiti foi parte do processo de recuperação da influência das FFAA no cotidiano político do Brasil. Ao lado de seu valor para a corporação castrense no que tange à formação e à modernização do Exército, não foi menor o seu impacto em trajetórias de ascensão política de vários militares que se destacaram na missão.[10] Sublinha-se aqui uma vinculação entre essa ascensão, a reconfiguração das relações militar-civis na condução da vida nacional e a adoção de narrativas negacionistas por destacados membros da corporação. O balanço compartilhado pelos ex-comandantes militares da Minustah indica a funcionalidade da negação como um recurso intangível, que se confunde com a própria memória institucional.

---

[9] Em 2017, apenas 25% dos haitianos tinham acesso a saneamento básico, enquanto 50% se encontravam abaixo da linha de pobreza e 28% em condições de pobreza extrema. Somente 20% do território haitiano contava com estradas asfaltadas. Ver: United Nations Statistics Division, [s.d.]; Knoema, [s.d.].

[10] Os generais que foram Force Commander ou chefes de operações na Minustah e que assumiram cargos de primeiro e segundo escalão no governo de Jair Bolsonaro foram: Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Fernando Azevedo e Silva, ministro da Defesa; Carlos Alberto dos Santos Cruz, ministro da Secretaria de Governo; Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira, ministro da Secretaria de Governo; Edson Leal Pujolm, comandante do Exército Brasileiro; Floriano Peixoto Vieira Neto, secretário geral da Presidência da República; Ajax Porto Pinheiro, acessor do presidente do STF; e Otávio Santana do Rêgo Barros, porta-voz da Presidência da República.

3. Tempo 2

Estudos recentes referem-se ao progressivo descompromisso da corporação castrense com um projeto democrático de subordinação ao poder civil já durante os anos finais do governo de Dilma Rousseff (Fuccille, 2021). O diálogo da corporação militar com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) sofreu forte abalo desde a inauguração das atividades da Comissão Nacional da Verdade, em 2011, que trouxe à luz denúncias e evidências irrefutáveis das violações aos direitos humanos cometidas nos anos da ditadura militar.[11] Nesse contexto, setores castrenses fizeram conhecer publicamente seus reparos à decisão, preocupados com a autoestima institucional das FFAA, o que acompanhou um sentimento de aversão à presença do PT no governo e uma preocupação crescente com a realidade política do país. Na sequência, o golpe parlamentar de 2016 contra a presidente Dilma Rousseff assegurou a assunção de Michel Temer, e se instaurou um vínculo de confiança entre a presidência e os militares, respaldado pela retórica da legalidade, da legitimidade e da estabilidade (Castro, 2021, p. 178). O governo Temer devolveu a gestão do Ministério da Defesa às Forças Armadas e ampliou sua presença na gestão pública federal com a inclusão de seus representantes em áreas estratégicas. Essa reconfiguração de relações civil-militares nos espaços de poder no Brasil se articulou com o processo de militarização da política de segurança pública já em curso em operações de GLO nas grandes áreas de periferia urbana do país.[12]

Nesse quadro, o nexo política externa-política de defesa sofreu ajustes em sintonia com as mudanças introduzidas nas linhas da ação diplomática brasileira, crescentemente comprometidas com os interesses, o desenho estratégico e a marca ideológica da administração republicana que chegou ao poder nos Estados Unidos em 2017. Ao lado das coincidências no campo econômico-comercial e a convergência política em temas regionais – particularmente, a crise venezuelana –, foram largos e unidirecionados os

---

[11] Além da criação da Comissão da Verdade, em 2011, outros fatos foram fonte de incomodidade no âmbito militar, tais como: a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em 2007; o decreto de 2015, que retirava dos comandantes das tropas a decisão sobre promoção, transferência de militares para reserva e escolha de capelões; e, com a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, a declaração pública do PT, em 2016, lamentando não ter modificado o currículo das academias militares e não ter promovido oficiais com compromisso democrático. Ver: Trauman (2019).

[12] Em 2014, foram mobilizados, ao todo, 57 mil militares para atuarem na área de segurança durante a Copa do Mundo. Nas Olimpíadas do Rio, em 2016, foram destacados 23 mil soldados e 129 militares atletas para patrulhar o Rio de Janeiro durante as Olimpíadas.

passos no terreno da cooperação militar com os Estados Unidos (Hirst e Maciel, 2020). Nota-se assim que a sinergia Bolsonaro-Trump, tão propalada a partir de 2019, foi a culminação de uma aproximação que já avançava a passos largos no biênio anterior. Reconfiguraram-se as preferências da política internacional que implicaram avanços notáveis na colaboração entre o Brasil e os Estados Unidos em temas de defesa e política regional. Esse período também coincidiu com o fim da missão brasileira no Haiti e uma transposição para o território nacional do humanitarismo armado brasileiro, com a montagem da Operação Acolhida para abrigar imigrantes venezuelanos no estado de Roraima.

Nesse ínterim, também ganhou velocidade a militarização das fronteiras na região norte, em parte, associada às reações do Estado brasileiro à migração produzida pela crise da Venezuela, mas também à presença ampliada das FFAA na área amazônica. É imperioso indicar a articulação entre tal presença e o sentido estratégico e simbólico dos programas de treinamento na selva amazônica, especialmente aquilatados a partir dos primeiros anos do século XXI. Além de assegurar um aumento significativo de contingentes do Exército, esses programas expandiram a capacidade de enfrentamento às ameaças em cenários adversos, com base numa nova concepção de ocupação territorial, métodos de ação militar e convivência com o mundo da floresta. Obedecendo ao propósito de preencher um vazio estratégico numa extensa área de fronteira, foi triplicado o número de homens no terreno e se promoveu uma restruturação da organização do Exército no norte do país. Foi nesse mesmo contexto que se desenvolveu uma noção de preparo guerreiro que envolveu períodos de internação na selva amazônica, o que conduziu a um código axiológico com crescentes implicações políticas. Eram disseminadas, no âmbito militar, percepções e preconceitos que se contrapunham aos valores compartilhados por atores e organizações sociais engajados na proteção das populações indígenas e do meio ambiente nas zonas florestais (Domingues Neto e Moreira, 2021).

O tratamento do tema migratório nas fronteiras do norte do país desde um prisma securitizado encontrou eco na necessidade de fortalecimento das capacidades de enfrentamento contra as ações do narcotráfico, do contrabando e do crime organizado em território nacional. Essas mesmas ameaças constam do rol de apreensões compartilhadas pelos exércitos do norte e latino-americanos em âmbitos interamericanos de cooperação militar (Hirst, 2018). Na sequência, a agenda de treinamento das forças terrestres brasileiras passou a se combinar com a organização de exercícios internacionais que aprofundavam uma sintonia com os Estados Unidos – operacionalizada desde

o Comando Sul. Tanto a operação Amazonlog,[13] realizada em 2017, como a Operação Amazônia, em 2020,[14] foram especialmente representativas nesse sentido. A quantidade de recursos econômicos, o tamanho dos contingentes envolvidos e os propósitos de ambos os exercícios indicam uma opção de internacionalização da política de defesa que significa um alinhamento às premissas estratégicas norte-americanas. No que tange à operação Amazonlog, não deixa de ser chamativa a presença dos Estados Unidos e o papel inspirador da OTAN.[15] Já no caso da Operação Amazônia, sua utilização para selar posições comuns entre os governos Trump e Bolsonaro de hostilização ao governo da Venezuela lhe imprimiram uma marca claramente ideológica.

A centralidade outorgada ao espaço amazônico para a definição da missão das Forças Armadas brasileiras passou a estar associada à abertura de uma linha de diálogo e colaboração com os Estados Unidos em um amplo espectro de temas, sejam estes na órbita das políticas de defesa, de tecnologia militar ou de segurança regional (Spektor et al., 2019; Hirst e Maciel, 2020). Essa é uma diferença marcante com respeito ao soberanismo antiamericano dos anos 1970-1980, quando projetos, como o Calha Norte, buscavam preencher um vazio estratégico que despertava preocupação diante dos riscos da internacionalização da Amazônia. Nos anos recentes, essa área do território nacional se converteu num espaço nobre da cooperação militar Brasil-EUA. É nesse contexto, ademais, que se ampliam as sinergias político-ideológicas – com o foco posto sobre o governo da Venezuela e seus aliados –, com especial preocupação diante da presença de potências extrarregionais.

Nesse mesmo tempo, o movimento migratório sul-americano passava a um novo patamar de dramaticidade como consequência da crise socioeconômica e política na Venezuela. O Brasil, em 2019, estava em sexto lugar no *ranking* regional, tendo recebido, até o fim do referido ano, um total de 53.713 solicitações de refúgio de

---

[13] Amazonlog é um Exercício de Logística Multinacional Interagências conduzido pelo Exército brasileiro na região amazônica na área que envolve a tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. Esse exercício contou com a participação de militares estadunidenses e observadores de 22 países. O Brasil participou com 1.533 fardados, o Peru com 120 e os EUA com 30.

[14] O Exército brasileiro pratica este exercício na região dos municípios de Manacapururu, Moura e Novo Airão, no estado do Amazonas. Em setembro de 2020, a atividade envolveu cerca de 3.600 militares e custou R$ 6 milhões.

[15] O exercício militar Amazonlog foi inspirado em atividade similar realizada pela Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) na Hungria, em 2015, da qual o Brasil participou como observador.

venezuelanos que, em sua maioria, dirigiam-se ao estado de Roraima.[16] Para o governo brasileiro, essa foi uma situação supressiva para a qual não havia preparo, recorrendo-se às Forças Armadas em razão de sua experiência em cenários de emergência humanitária combinadas com ações de GLO. Considerava-se essencial garantir a proteção da população local e evitar que a chegada massiva de venezuelanos gerasse uma situação de caos, provocando um colapso no precário sistema de provisão de bens públicos nessa região do país.[17]

Nos primeiros meses de 2018, foi instituída a Operação Acolhida (OA), coordenada pela Força-Tarefa Logística Humanitária, baseada na interoperacionalidade das três forças, reunindo vários Ministérios e Órgãos federais, estaduais e municipais e prevendo uma coordenação com organizações sociais, religiosas e internacionais. Foram estabelecidos 13 abrigos, sendo 11 na capital, Boa Vista, e dois em Pacaraima, cidade que faz fronteira com a Venezuela.[18] Foram enviados contingentes militares para as faixas de fronteiras Norte (Venezuela) e Leste (Guiana) de Roraima, nas rodovias federais da região e, em especial, para monitorar as instalações da Operação Acolhida. Até o início de 2021, o Brasil havia enviado mais de 4 mil soldados para garantir a lei e a ordem e conduzir as ações humanitárias na região de fronteira.[19] Os custosos equipamentos utilizados na operação Amazonlog, originalmente previsto para serem utilizados pelas tropas brasileiras na República Centro Africana, terminaram aproveitados na nova operação humanitária montada em Roraima. Seguindo essa mesma lógica, o chefe de operações logísticas do exercício amazônico – o general Eduardo Pazuello – foi escolhido para colocar a OA em marcha.

Cabe mencionar que essa operação, se bem conduzida em território nacional, guarda várias semelhanças com as missões de paz organizadas pela ONU, seja do ponto

---

[16] Segundo a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em 2018, o êxodo de venezuelanos alcançou média diária de 5 mil pessoas. Na América do Sul, a Colômbia foi o país que mais recebeu esse fluxo migratório, com 1.717.352 de venezuelanos atravessando suas fronteiras até outubro de 2020. A seguir, estavam Peru com 1.043.460 mil (em agosto de 2020), Chile com 455 mil (em maio de 2020), Equador com 415.835 mil (em dezembro de 2020) refugiados e migrantes. Fonte: R4V, [s.d.]

[17] Entrevistas da autora, em 2019, com militares que participaram da Operação Acolhida.

[18] Nesses locais, há o fornecimento de refeições, abrigo e cuidados médicos, a regularização da situação dos imigrantes que desejam permanecer no Brasil e a redistribuição das famílias para outras regiões do país.

[19] De acordo com a Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, em janeiro de 2018, foi destinado um total de R$ 280,3 milhões para a assistência de solicitantes de refúgio venezuelanos por meio da Operação Acolhida. Ver: R4V, [s.d.].

de vista de sua preparação, de sua *mise-em-scène* ou da percepção de seus participantes.[20] No terreno das percepções, chamou a atenção a associação que alguns militares deslocados para Roraima fizeram entre as condições de ausência de Estado nas áreas de fronteira com a Venezuela e as realidades conhecidas em missões da ONU.[21] Ao mesmo tempo, existiu um elo de continuidade entre as atuações no Haiti e em Roraima que reproduziram e nacionalizaram o nexo ações humanitárias – GLO. Não foi mera coincidência que a Operação Acolhida, somada à intervenção federal de 2018 no Rio de Janeiro, passou a justificar o distanciamento do Brasil das operações de paz de caráter multilateral.[22] Nesse contexto, as missões da ONU perderam relevância na política de defesa brasileira, levando ao afastamento das FFAA das agendas e das posturas normativas acariciadas pelos atores e organizações com incidência na governança global. Como consequência, o humanitarismo armado praticado pelo Brasil foi-se dissociando dos princípios e das orientações cunhados pelo direito humanitário internacional.

4. Tempo 3

Com a assunção de Jair Bolsonaro, ocorreu uma derradeira militarização da gestão pública brasileira, que implicou a ocupação de postos políticos-chave no governo e a ampla presença castrense no primeiro escalão dos cargos ministeriais. Em fins de 2020, essa presença alcançou 39% do aparato estatal, o que, numericamente, significou a lotação de 6.100 militares – da ativa ou da reserva – nos diferentes ministérios e agências que integraram o Governo Federal (Menezes et al., 2021). Além do cargo de vice-presidente e do comando de nove dos 22 ministérios que compunham o poder Executivo, representantes das Forças Armadas também ocuparam posições destacadas do segundo escalão do governo. Diversos estudos sobre esse tema vieram à luz com foco nas implicações desse processo desde o prisma institucional, doutrinário e político (Martins Filho, 2021; Amorim Neto e Acácio, 2020).

Também se observou um crescimento de 33% nos investimentos federais na área de Defesa que alcançaram R$ 16,5 bilhões em 2019, correspondendo a cerca de 29%

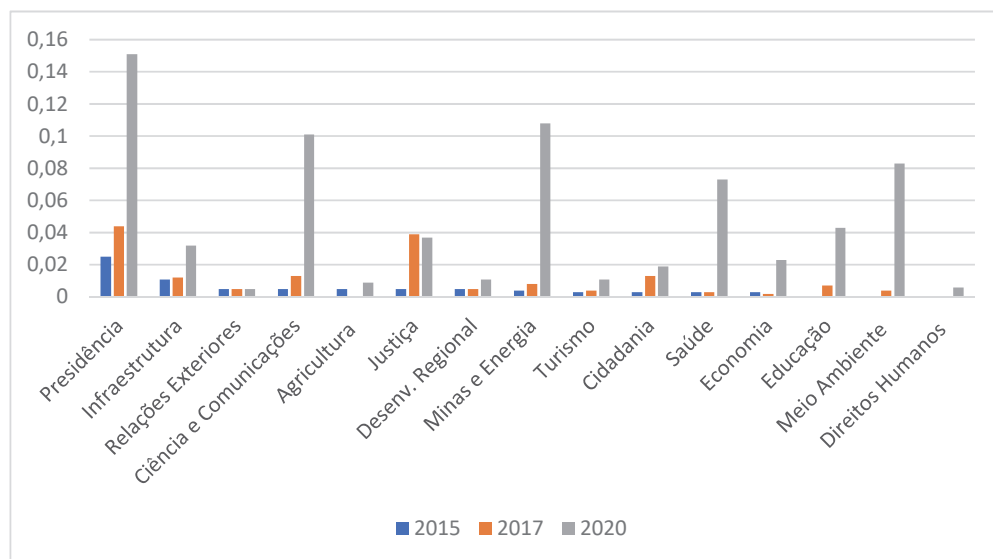
---

[20] O treinamento preparatório para a Operação Acolhida é realizado no mesmo Centro Conjunto de Treinamento de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

[21] Entrevistas da autora com militares que participaram da Operação Acolhida.

[22] Em 2018, após uma sinalização positiva, o governo de Michel Temer informou que o Brasil não participaria da Missão de Paz da ONU na República Centro-Africana. Ver: Victor e Alencastro (2018).

de todo o orçamento de investimentos federais no período (Lupion, 2020). Além da contratação das Forças Armadas como executora de grandes obras de infraestrutura e comunicações, tais como a ampliação de rodovias federais e a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, destacaram-se as linhas de financiamento a programas estratégicos nos campos nuclear, satelital, espacial e cibernético.[23] Em paralelo ao emprego ampliado das FFAA em tarefas de inteligência e de cunho logístico, observou-se uma militarização da burocracia estatal brasileira, que respondeu a motivações ideológicas, em sintonia fina com o projeto de poder de Jair Bolsonaro. Essa articulação levou à extinção e/ou enxugamento de políticas sociais e à desconstrução do aparato estatal e de sua capacidade de provisão de bens públicos em áreas essenciais para a cidadania. O gráfico a seguir indica a Presidência, Ciência e Comunicações, Minas e Energia, Saúde e Meio Ambiente como as áreas do governo federal que sofreram maior militarização a partir do governo Bolsonaro.

Gráfico 2 – Percentual de cargos comissionados ocupados por militares[24]

Fonte: Elaboração própria a partir de Vieira e Amaral (2021).[25]

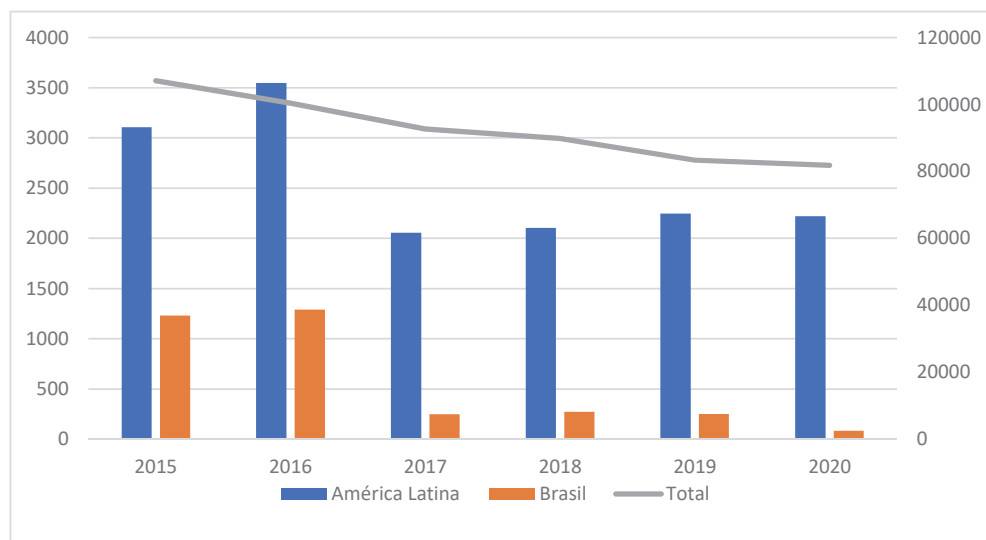
---

[23] O Departamento de Engenharia do Exército representa um dos maiores fornecedores da União, com uma carteira de R$ 1 bilhão de projetos em execução (Wiziack, 2020).

[24] Os dados são relativos aos meses de setembro de cada ano.

[25] Fonte: Pompeu, 2021.

No caso da política externa, observou-se um descarte dos princípios que haviam norteado a ação diplomática brasileira por longas décadas, substituídos por uma fundamentação antiglobalista que menospreza o multilateralismo e desqualifica as agendas de direitos defendidas pelas organizações não governamentais. Esse ideário logo se configurou como o de um país isolado internacionalmente, rotulado como um projeto "pária" (Lima e Albuquerque, 2019; Rodrigues, 2019). Além de guiar as ações diplomáticas brasileiras nos âmbitos bi e multilaterais, repercutiu notavelmente sobre os compromissos mantidos com o sistema ONU. O gráfico a seguir indica como essa realidade passou a incidir sobre a presença militar do país nas missões de paz da ONU[26].

Gráfico 3 – Contingentes militares brasileiros, latino-americanos e totais em Missões de Paz da ONU

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em peacekeeping.un.org (2021).

Por um lado, observa-se o contraste entre as contribuições do Brasil e de seus pares latino-americanos no contexto global, e, por outro, o vertiginoso decrescimento do peso do país vis-à-vis à presença regional a partir de 2017, quando se encerrou a Minustah.

[26] Os dados apresentados no gráfico são relativos ao total de contingentes contabilizados no mês de dezembro de cada ano. Os dados referentes à América Latina não incluem o Brasil.

Nesse mesmo contexto, reconfiguram-se os conteúdos dos vínculos entre política de defesa e política externa. O isolamento internacional em temas de governança global e o desinteresse por responsabilidades multilaterais é acompanhado por parcerias bilaterais que priorizam assuntos de inteligência, armamentos e tecnologia militar (Gibson-Fall, 2021). Nesse caso, pode-se caracterizar um complexo de interesses nos campos de Segurança e Defesa, que implicou subir novos degraus de aproximação com os Estados Unidos por meio de uma robusta agenda de cooperação militar.[27]

5. Tempo 3 e ½

A conjuntura da pandemia de Covid-19 representou mundial e regionalmente um disparador para o envolvimento direto e indireto das FFAA em atividades sanitárias. Tal envolvimento tanto inaugurou e inovou ações no terreno do preparo militar como aprimorou capacidades e exacerbou tendências domésticas, de acordo com os contextos nacionais e os legados político-institucionais prévios.[28] Ao mesmo tempo, a presença ampliada dos militares aprofundou uma tendência global de penetração e incidência de lógicas securitizadas nas diferentes áreas da vida cotidiana das sociedades (Brooks, 2016).

Outrossim, a análise do envolvimento desse impacto abriu nova temporada para as pesquisas comparativas e/ou os diálogos interdisciplinares em múltiplos campos, destacando-se os de estudos militares, ações humanitárias, medicina social, gênero, defesa e segurança internacional. A diversidade de tipos e intensidades das experiências em curso estimulou uma literatura crítica sobre os processos de securitização da saúde pública, os problemáticos desequilíbrios nas interações civil-militares, as condições desiguais de resposta estatal em realidades de risco, a carência de diálogo entre os atores corresponsáveis em ações de intervenção humanitária e os avanços indevidos das políticas nacionais de defesa.

Alguns especialistas deram seu sinal de alerta sobre os riscos para a região latino-americana do uso das FFAA em atividades de gestão da pandemia, interpretado como um ressurgimento do militarismo latino-americano (Guerrero, 2020; Dasso,

[27] Cita-se o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, sigla em inglês) assinado com os EUA em março de 2020. Ver: Ruic (2020).

[28] O envolvimento militar em ações nacionais, regionais e globais para lidar com a pandemia de Covid-19 foi analisado por diversos autores. Ver: Dasso (2020); Passos e Acácio (2020); Ramalho et al. (2020).

2020; Passos e Acácio, 2020). Foram sobrepostas as controvérsias sobre essa presença e a concomitância do emprego dos militares em ações de segurança pública nos anos recentes como instrumento de contenção – e mesmo repressão – perante as manifestações sociais massivas e mobilizações políticas de natureza organizada ou espontâneas. De fato, com o advento da pandemia, foram diversos os líderes latino-americanos que tenderam a ocupar suas Forças Armadas com atividades ligadas à vigilância e à distribuição de equipamentos de segurança sanitária. Em grande medida, as emergências impostas pela Covid-19 abriram espaço para que o humanitarismo armado se tornasse um recurso de uso recorrente. Realidades como as que se observaram na República Dominicana, no Chile e na Colômbia são ilustrativas do lugar de prestígio concedido pelos governantes aos setores militares durante a gestão da pandemia. Entretanto, em nenhum caso foi observada a sincronia entre esse lugar e o projeto de poder vigente, que extrapola uma motivação emergencial, como se constata no caso Brasil.

A presença de militares na Administração Pública Federal brasileira adquiriu um novo alcance a partir da escolha do general Eduardo Pazuello como o terceiro ministro da Saúde – nesse caso, em caráter interino – em meio ao agravamento da pandemia de Covid-19.[29] Essa indicação selou a presença da farda no Ministério, já assegurada desde sua nomeação como vice-ministro na gestão prévia, quando já tinha sido incorporado um grupo expressivo de militares ao Ministério.[30] Sendo oficializado como Ministro interino em setembro de 2020, Pazzuelo somou 21 militares para cargos estratégicos da gestão da pandemia em substituição a especialistas em saúde pública e epidemiologistas civis (Furtado, 2020). O fato de que o general Pazuello desempenhara um papel-chave na montagem da Operação Acolhida indicava um desígnio de continuidade entre tarefas de humanitarismo armado em Roraima e as responsabilidades assumidas no Ministério da Saúde, a maioria dos militares que nomeou haviam sido seus colaboradores naquela missão (Cancian e Machado, 2020). Seguindo a mesma lógica, a militarização da gestão da saúde serviria para oferecer "o braço amigo" das FFAA à sociedade, no contexto da pandemia.

---

[29] O primeiro ocupante da pasta da saúde foi Luiz Henrique Mandetta, entre 1.º de janeiro de 2019 e 16 de abril de 2020. Posteriormente, o cargo foi assumido por Nelson Teich, entre 17 de abril e 15 de maio de 2020.

[30] Ao ser nomeado ministro, o general Eduardo Pazuello pôde manter-se como quadro da Ativa no Exército brasileiro.

Não obstante, à medida que a Covid-19 agravou seu impacto sobre a população brasileira, essa ocupação de cargos passou a estar associada à narrativa negacionista que acompanhou o desempenho do governo Bolsonaro enquanto a pandemia se configurava como uma crise humanitária de grande proporção. Essa realidade se tornou uma fonte de denúncia sistemática por parte da corporação médica, da comunidade científica e dos grupos e organizações vinculados a direitos humanos no país.[31] Entre 2020 e 2021, o Brasil passou a oscilar entre terceiro e segundo país no *ranking* mundial com maior impacto, em termos absolutos e relativos, de vítimas e infectados pelo novo coronavírus.[32] Para além das explicações demográficas, os motivos para tal flagelo se relacionam aos problemas causados pela lentidão, fragmentação e persistente confusão transmitida pelas autoridades públicas à população em relação às recomendações oficiais para frear a pandemia. O principal causador desse cenário foi o negacionismo manifestado pelo próprio presidente como a posição oficial do país. Durante o ano de 2020, as medidas de prevenção ao coronavírus foram parciais, tendo, dessa forma, impactos diferenciados das unidades federativas do país. As autoridades municipais e estaduais atuaram a partir de decisões próprias, baseadas na disponibilidade de recursos econômicos e profissionais, enquanto as medidas de caráter federal foram travadas quase todas em Brasília, onde os embates entre os poderes Legislativo e Judiciário contra o Executivo – somados à inércia da burocracia estatal – impediram uma ação veloz e responsável que enfrentasse a chegada e a rápida expansão da pandemia em todo o território nacional. A negação de tais consequências causadas pelo desgoverno foi a tecla repetida na narrativa oficial que marcou a gestão da pandemia no Brasil. O colapso do sistema de saúde em múltiplos pontos do país, com menção à sua dramática expressão em Manaus nos primeiros meses de 2021, mostrou a persistência dessa orientação compartilhada cotidianamente pelo fechado círculo de poder em Brasília e a gestão do sistema de saúde nacional. A mesma negligência e inépcia logo se reproduziu na etapa inicial de imunização contra a Covid-19 em 2021.

---

[31] O Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), a Rede Nacional de Médicas e Médicos Populares (RNMMP), a Rede Unida e a Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn) emitiram nota pública de repúdio à "ocupação militar sem precedentes" no Ministério da Saúde. A Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps) e sindicatos filiados também denunciaram a ocupação do Ministério da Saúde por militares sem experiência na área. Ver: Cebes (2020).

[32] WHO, [s.d.].

Cabe sublinhar que, em anos anteriores, o desenvolvimento de um moderno e eficiente sistema sanitário no Brasil, muito especialmente do Sistema Único de Saúde (SUS), esteve acompanhado por um processo dinâmico de internacionalização com projeção regional e mundial (Buss, 2018). O impacto demolidor causado pela militarização da saúde pública comprometeu tal projeção, danificando a colaboração do país com o sistema sanitário global, tão necessária para combater a pandemia de Covid-19 e acelerar esforços de imunização nacional. A sinergia entre esse processo e a ausência da diplomacia brasileira nos espaços globais de negociação relacionadas às opções de acesso a fornecedores de vacinas trouxe inevitáveis consequências. Desde um prisma internacional, a reação presidencial à pandemia reforçou o isolamento do país nos âmbitos regionais e mundiais, o Brasil se tornou uma ameaça para seus vizinhos e um epicentro de contaminação para o sistema global de saúde. Rejeitar as orientações da OMS para combater a Covid-19 e responsabilizar a China pela propagação do vírus foram o ponta pé do negacionismo que sustentou a crise pandêmica brasileira.[33] Somou-se uma narrativa presidencial na qual eram omitidas e/ou negadas as graves falhas de gestão, orientação política e organização logística para lidar com as necessidades sanitárias causadas pelo impacto do vírus em todo o território nacional. Ao caracterizar a resposta oficial do Brasil à pandemia como um negacionismo armado, buscou-se reforçar o peso da articulação entre o poder presidencial e o apoio prestado pelas FFAA. O compromisso da corporação militar para com o projeto de poder bolsonarista, que passou a incluir a gestão da saúde pública do país, e a inconsequência cotidiana das autoridades de alta patente diante das massivas perdas de vidas configuram essa resposta. Tal negacionismo corresponde a uma degradação do humanismo armado, tratando-se de uma irrefutável manifestação de violação de direitos humanos (Ventura et al., 2020).

6. Continuidade e coerência

Sublinham-se aqui alguns pontos sobre os diferentes tempos analisados neste texto. Primeiramente, procura-se indicar que, se a presença do Brasil no Haiti fosse parte de uma concepção de política externa conduzida por um governo de índole

[33] O chanceler ErnestoAraújo descreveu a Covid-19 como um "comunavírus", culpabilizando Pequim pelo avanço do vírus – o que abriu novo capítulo de desencontros diplomáticos com o governo chinês. Ver: O Globo (2020).

progressista, o envolvimento militar esteve motivado por lógicas institucionais e compromissos internacionais propriamente corporativos. A experiência castrense brasileira em solo haitiano foi importante essencialmente como terreno de experimentação para ações relacionadas à Garantia da Lei e da Ordem. Essa constatação implica certa revisão das expectativas iniciais da participação do país na Missão do Haiti, principalmente em vista da narrativa de política externa que a justificou e a propalou. De fato, a participação em missões de paz multilaterais não está necessariamente condicionada a compromissos políticos específicos, como indica a presença de contingentes militares e policiais de países cujos regimes em nada se assemelham a democracias representativas. As regras de engajamento da ONU se limitam a disciplinar a atuação no terreno, e seu impacto civilizador está condicionado às circunstâncias domésticas específicas de cada contribuidor de tropa. No caso da participação do Brasil na Minustah, cultivou-se a oportunidade de manter o comando militar da missão durante 13 anos, por seu valor como espaço de experimentação, e a preservação de um lugar de prestígio internacional e de autonomia no plano interno. Tal combinação de incentivos em nada se viu afetada pelas falhas e fracassos da Missão para propiciar ao Haiti sua estabilização e uma reconstrução sustentável.

O segundo tempo analisado corresponde a um momento de inflexão a partir do qual se transformou gradualmente a natureza política da presença militar na vida cotidiana brasileira, que mostrou, posteriormente, um sentido de continuidade com o projeto de poder de Bolsonaro. Nesse mesmo período, teve início uma reconfiguração do nexo política externa/política de defesa, observando-se avanços notáveis na aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos em temas de defesa e política regional. Procurou-se mostrar, neste texto, que o diálogo entre militares brasileiros e norte-americanos já estivera nos bastidores do envolvimento do Brasil no Haiti. A partir do governo Temer, esse diálogo ganhou nova densidade estratégica quando a expandida presença militar na Amazônia brasileira encontrou pontos de confluência com as apreensões político-ideológicas norte-americanas, particularmente, com a Venezuela. Incluiu-se nessa mesma fotografia a atuação castrense na Operação Acolhida em Roraima, que reproduziu a vinculação GLO-ação humanitária já provada em solo haitiano, dando prosseguimento às ações de humanitarismo armado.

Na sequência, o projeto de poder bolsonarista, instaurado em 2019, abriu as comportas para um acesso amplo dos militares às posições de prestígio e vantagens

materiais oferecidos pelo generoso sistema de remuneração do Estado brasileiro. Neste texto, procura-se sublinhar a concomitância entre a militarização da gestão pública no Brasil e o processo de isolamento internacional do país, com suas implicações para o campo da defesa. O caráter autorreferido da política de defesa brasileira foi reforçado nos anos recentes, como demonstram os documentos que sistematizam sua fundamentação conceitual e suas principais orientações estratégicas. Trata-se de um traço de distinção diante de outros países que revelam tendência contrária ao ampliarem a atenção dedicada aos condicionamentos externos de âmbito regional ou global (Amorim Neto e Acácio, 2020). Alguns autores encontram, ademais, uma dissociação das FFAA do país dos processos de mudança da mentalidade militar internacional desde o fim da Guerra Fria (D'Araujo, 2012). Na América Latina, tal mudança havia estado vinculada ao conceito de segurança democrática, que implicou uma reconfiguração do relacionamento civil-militar (Tickner, 2020). No Brasil, foi breve e efêmera a absorção das inovações práticas e conceituais que acompanharam essa reconfiguração. De fato, as percepções políticas prevalentes nos âmbitos castrenses do país revelam a resiliência de visões de mundo ideologizadas e anacrônicas que remetem à bipolaridade do século passado (Cruz, 2021). A ponte entre essas percepções e a aversão ao glossário axiológico do politicamente correto foi o trajeto escolhido nas primeiras décadas do presente século.

As posições militares que questionavam e desqualificavam a agenda do meio ambiente e de mudanças climáticas, de direitos humanos e proteção e plena igualdade de gênero e sexuais se complementavam. Prevaleciam visões de mundo autoritárias que se distanciavam dos valores e compromissos alienados à defesa do Estado de direito, que se caracterizavam por refutar agendas de governança global apoiadas em respostas multilaterais (Milani, 2020). Saúde pública, meio ambiente e direitos humanos lidavam com agendas influenciadas por posturas normativas internacionais, que são questionadas na visão de mundo e nas percepções ideológicas dos militares brasileiros, aquelas que norteiam seus posicionamentos políticos. A associação entre a axiologia globalizada da correção política, o ideário da esquerda brasileira e as bandeiras do PT ganharam crescente nitidez nas posturas públicas das autoridades castrenses, em coerência com o negacionismo do governo Bolsonaro. A atuação da corporação castrense perante a pandemia da Covid-19 contribuiu para acentuar essa confluência, ao mesmo tempo que desvirtuou a sua atuação em cenários de crises humanitárias. Se as experiências de humanitarismo armado que marcaram suas ações no Haiti e em Roraima justificaram

o sequestro da gestão da saúde pública, o compromisso com o bolsonarismo desfigurou por completo o significado de tais antecedentes.

Quando o número de mortos pela Covid-19 no Brasil se aproximava de quatrocentos mil, ressoava no país a frase pronunciada pelo seu presidente: "O meu Exército não vai para a rua para obrigar as pessoas a ficarem em casa". Garantir o apoio das FFAA para sustentar o negacionismo oficial implicou sacrifícios políticos e ocasionou divisões no interior da corporação, como foi demostrado durante a reforma ministerial, em abril de 2021, que levou a substituições das chefias dos Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa e da Saúde. Outrossim, a partir da instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) relativa à Pandemia de Covid-19, em abril de 2021, fez-se público o emaranhado de más práticas cometidas no âmbito da administração pública federal e o papel sobressaliente do general Pazzuelo como um responsável por sistemáticas "incompetências intencionais".[34] Cabe ser sublinhada a gestão de episódios especialmente dramáticos, como o que se deu em Manaus, em janeiro de 2021, e a flagrante ausência de lisura nas decisões relacionadas às negociações externas para a aquisição de vacinas. A visibilidade de certo desassossego na caserna não alterou o alinhamento político e institucional dos militares como marca indelével do governo Bolsonaro, o que reforça a perdurabilidade do conceito de negacionismo armado.

Referências

Amorim Neto, Octavio e Acácio, Igor. "De volta ao centro da arena: causas e consequências do papel político dos militares sob Bolsonaro". *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, p. 1-29, 2020.

Brasil. Ministério da Defesa. "Histórico brasileiro no concerto das nações: descrição sumária da contribuição brasileira". *Site Institucional do Ministério da Defesa*, Brasília, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/relacoes-internacionais/historico_brasileiro_no-concerto_das_nacoes.pdf. Acesso em: 5 fev. 2021.

Brooks, Rosa. *How everything became war and the military became everything: tales from the Pentagon*. New York: Simon & Schuster, 2016.

Buss, Paulo Marchiori. "Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1.881-1.890, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05172018. Acesso em: 15 dez. 2021.

[34] O termo "incompetências intencionais" foi usado pelo professor Ulysses Panisset em sua apresentação no evento intitulado Gestão da Pandemia na América do Sul, organizado pelo Cebri, em 21 de abril de 2021. Ver: "Gestão da pandemia na América do Sul" (2021).

Castro, Celso. *General Villas Bôas: conversa com o comandante*. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

______ e Marques, Adriana. *Missão Haiti: a visão dos* Force Commanders. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

Cebes – Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. "Nota de repúdio à ocupação militar do Ministério da Saúde". *CEBES*, 11 maio 2020. Disponível em: http://cebes.org.br/2020/05/nota-de-repudio-a-ocupacao-militar-do-ministerio-da-saude/. Acesso em: 12 abr. 2021.

Cebri – Centro Brasileiro de Relações Internacionais. "Gestão da pandemia na América do Sul". *CEBRI*, 26 abr. 2021 (98min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3c_irDRyuGQ&ab_channel=CEBRI. Acesso em: 6 ago. 2021.

Cruz, Isabela. "Como a crise toma as Forças Armadas nos 57 anos do golpe". *Nexo Jornal*, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/30/Como-a-crise-toma-as-For%C3%A7as-Armadas-nos-57-anos-do-golpe. Acesso em: 15 dez. 2021.

D'Araujo, Maria Celina. "O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil". *Varia História*, v. 28, n. 48, p. 573-597, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000200006. Acesso em: 15 dez. 2021.

Dasso, Agostina. "Los militares en tiempos de pandemia". *Nueva Sociedad*, abr. 2021. Disponível em: https://nuso.org/articulo/los-militares-en-tiempos-de-pandemia/. Acesso em: 15 dez. 2021.

Domingues Neto, Manuel e Moreira, Luiz Gustavo Guerreiro. "Bolsonaro e os índios". In Martins Filho, João Roberto (org.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, 2021.

Fuccille, Luís Alexandre. "As relações civis-militares no Brasil ontem e hoje: muito por fazer!". In Martins Filho, João Roberto (org.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, 2021.

Gibson-Fall, Fawzia. "Military responses to Covid-19, emerging trends in global civil-military engagements". *Review of International Studies*, v. 48, n. 2, p. 1-16, 2021.

Guerrero, Maurizio. "Con la excusa de combatir la pandemia, avanza la militarización de América Latina, alertan expertos". *Equal Times*, 6 nov. 2020. Disponível em: https://www.equaltimes.org/con-la-excusa-de-combatir-la?lang=en#.YAIYhOhKhnJ. Acesso em: 10 nov. 2020.

Hermann, Herman. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Funag, 2011.

Hirst, Monica. "Emerging Brazil: the challenges of liberal peace and global governance". *Global Society*, v. 29, p. 359-372, 2015.

______. "Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto de securitização global". *Estudios Internacionales*, v. 49, n. especial, p. 143-178, 2017a.

______. "Thinking regional on peace missions in Latin America". *Journal of International Peacekeeping*, v. 3-4, n. 21, p. 177-196, 2017b.

______. "Latin American armed humanitarism in Haiti and beyond". *Relaciones Internacionales*, n. 55, p. 213-226, 2018.

______ e Maciel, Tadeu Morato. "O tripé da política externa brasileira no governo Bolsonaro". *Boletim OPSA*, n. 3, p. 6-15, jul.-set. 2020. Disponível em: http://opsa.com.br/boletimopsa-n3-2020/. Acesso em: 15 abr. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. "A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil". *Relatório de Pesquisa*, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8695-182358intervencaofederalrio.pdf. Acesso em: 7 fev. 2021

Knoema. "Haiti – tasa de desempleo". *Atlas Mundial de Dados*, [s.d.]. Disponível em: https://knoema.es/atlas/Hait%C3%AD/Tasa-de-desempleo. Acesso em: 7 fev. 2020.

Lima, Maria Regina Soares de e Albuquerque, Marianna R. "O estilo Bolsonaro de governar e a política externa". *Boletim OPSA*, n. 1, p. 4-5, jan.-mar. 2019. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

Lupion, Bruno. "Com Bolsonaro, peso da defesa no investimento federal cresce 33%". *Deutsche Welle*, 20 fev. 2020. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/com-bolsonaro-peso-da-defesa-no-investimento-federal-cresce-33/a-52448632 Acesso em: 10 mar. 2021.

Maringoni, Gilberto et al. (ed.). *Uma nova política externa 2003-2013*. Tubarão: Copyart, 2014.

Martins Filho, João Roberto (org.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Editora Alameda, 2021.

Menezes, Maiá et al. "Bolsonaro dobra presença de militares em cargos estratégicos". *O Globo*, 20 fev. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-dobra-presenca-de-militares-em-cargos-estrategicos-no-governo-24903138. Acesso em: 3 mar. 2021.

Milani, Carlos R. S. "Covid-19 between Global Human Security and Ramping Authoritarian Nationalisms". *Geopolítica(s) – Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, v. 11, n. especial, p. 141-151, 2020.

O Globo. "Ernesto Araújo denuncia 'comunavírus' e ataca OMS". *O Globo*, 22 abr. 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/covid-19-ernesto-araujo-denuncia-comunavirus-ataca-oms-24387155. Acesso em: 12 abr. 2021.

Passos, Anaís Medeiros e Acácio, Igor. "The militarization of responses to Covid-19 in democratic Latin America". *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 55, n. 1, p. 261-272, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220200475. Acesso em: 15 dez. 2021.

Pompeu, Lauriberto. "Sob Pazuello, presença de militares na saúde saltou de 2,7% para 7,3%". *Congresso em Foco*, 6 fev. 2021. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/militares-governo-tabata-alessandro/. Acesso em: 15 dez. 2021.

R4V. *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. ACNUR e OIM, [s.d.]. Disponível em: https://r4v.info/es/situations/platform/location/10044. Acesso em: 4 fev. 2021.

Ramalho, Antonio Jorge et al. *La militarización de la seguridad y el regreso de los militares en la política en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

Rodrigues, Gilberto M. A. “El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil”. *Análisis Carolina*, n. 6, p. 1-11, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.33960/AC_06es.2019. Acesso em: 15 dez. 2021.

______ e Maciel, Tadeu M. “Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2019. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106. Acesso em: 15 fev. 2021.

Ruic, Gabriela. “Brasil e Estados Unidos assinam acordo de cooperação militar”. *Exame*, 8 mar. 2020. Disponível em: https://exame.com/brasil/brasil-e-estados-unidos-assinam-acordo-de-cooperacao-militar/. Acesso em: 12 abr. 2021

Sezgin, Zeynep e Dijkzeul, Dennis (ed.). *The new humanitarians in international practice: emerging actors*. Nova York/Londres: Routledge, 2016.

Spektor, Matias et al. “Brazil’s nuclear posture under Bolsonaro”. *Arms Control Today*, set. 2019. Disponível em: https://www.armscontrol.org/act/2019-09/features/brazil%E2%80%99s-nuclear-posture-under-bolsonaro Acesso em: 15 fev. 2021.

Tickner, Arlene B. “Militarismo, estado y democracia: los estudios de seguridad en América Latina”. *Paz y seguridad – seguridad que és? Que hace?*. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020.

Trauman, Thomas. “O divórcio dos militares com o PT não tem volta, sentencia Traumann”. *Poder 360*, 10 dez. 2019. Disponível em: https://www.poder360.com.br/opiniao/partidos-politicos/o-divorcio-dos-militares-com-o-pt-nao-tem-volta-sentencia-traumann/. Acesso em: 10 mar. 2021.

United Nations Statistics Division. Haiti. *United Nations Data Retrieval System*, [s.d.]. Disponível em: http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=haiti#Social. Acesso em: 7 fev. 2020.

Uziel, Eduardo. “O voto do Brasil e a condição de membro eleito no Conselho de Segurança das Nações Unidas”. *Política Externa*, v. 21, n. 1, p. 131-161, 2013.

Ventura, Deyse de Freitas Lima et al. “The emergency of the new coronavirus and the ‘Quarantine Law’ in Brazil”. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 1, p. 102-138. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180/32876. Acesso em: 10 mar. 2021.

Victor, Fabio e Alencastro, Mathias. “Intervenção no Rio cancela missão militar do Brasil na África”. *Revista Piauí*, Anais de Política Externa, 10 abr. 2018. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/intervencao-no-rio-cancela-missao-militar-do-brasil-na-africa/. Acesso em: 12 abr. 2021

WHO. WHO Coronavirus (Covid-19). World Health Organization, [s.d.]. Disponível em: https://covid19.who.int/table. Acesso em: 15 dez. 2021.

Wiziack, Julio. “Exército assume papel de empreiteira e tem R$ 1 bi em obras sob Bolsonaro”. *Folha de S. Paulo*, 1 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/exercito-assume-papel-de-empreiteira-e-tem-r-1-bi-em-obras-sob-bolsonaro.shtm. Acesso em: 13 fev. 2021.

Capítulo 4

Anti-intelectualismo e negacionismos: apontamentos para uma agenda de pesquisa sociopolítica

José Szwako
Cristina Buarque de Hollanda

1. Introdução

No Brasil e no mundo, compreender a enxurrada de desinformação e ataques dirigidos a atores e instituições de contenção e combate à crise sanitária da Covid-19 exige um olhar detido para grupos e discursos anti-intelectualistas e negacionistas que se articulam a partir de dentro e de fora do Estado. Grosso modo, é essa a agenda de pesquisa proposta neste capítulo, atento sobretudo ao caso brasileiro.

Sustentamos que a reflexão acumulada nos debates sobre os dois eixos – anti-intelectualismo e negacionismos – lança luz sobre parte expressiva e incontornável da crise atual, que compreendemos como fenômeno ambiental e sociopolítico. Propomos que ambos podem ser entendidos em suas reciprocidades, aproximações e distanciamentos. Observamos também de passagem algumas de suas sobreposições com análises dos conspiracionismos, que escapam aqui do nosso olhar mais detido.[1] Buscaremos investigar as ressonâncias das dinâmicas e disputas travadas não só no sistema político brasileiro, mas também nas interações com e contra atores governamentais e partidários

[1] Para compilações extensas sobre os conspiracionismos, ver Uscinski (2019) e Butter e Knight (2020); para rejeição à ciência de um ponto de vista cognitivista, ver *inter alia* Lewandowsky et al. (2013), Krekó (2015) e Douglas et al. (2017); para um ponto de vista da psicologia social, ver Moscovici (1987).

estabelecidas por figuras abertamente refratárias a instrumentos e operadores formais da política. Desde pelo menos 2013, a legitimidade do sistema político tem sido duramente desafiada, com efeitos de natureza não estritamente conservadora, mas reacionária,[2] explicitados no golpe de 2016 contra Dilma Rousseff e, mais plenamente, nas eleições de 2018, com a vitória de Jair Bolsonaro (Lynch, 2020).

Neste ensaio, debruçamo-nos sobre o anti-intelectualismo e o negacionismo e esboçamos questões norteadoras para uma agenda sociopolítica de pesquisa sobre eles. Isto é, uma agenda que aproxima ideologia, política e ciência – aqui entendidas como instituições e autoridades científicas, localizando aí também as próprias Ciências Sociais.

O texto organiza-se em quatro seções. Iniciamos com breve reflexão sobre momentos e atores do processo político que, em parte, trouxeram-nos ao abismo de onde precisamos sair. Daí seguimos à investigação do anti-intelectualismo e do negacionismo, nessa ordem e em duas seções consecutivas. Exploramos nelas as linhas gerais para a compreensão de fenômenos que enxergamos e designamos com lentes e categorias exógenas, não nativas, embora elas também nos coloquem problemas – como veremos. Por fim, nas conclusões, além da exposição de nossos limites e dilemas, sintetizamos os principais traços de nossa proposta sociopolítica, nomeadamente, a ênfase nos interesses, nas alianças e ideologias dos atores e conflitos políticos.

2. O reacionarismo pré-2018

A vitória política de Jair Bolsonaro pegou boa parte da sociedade brasileira no contrapé. Embora o capitão reformado reunisse 15% das intenções de voto antes do começo oficial da campanha de 2018, a grande imprensa era cética sobre suas chances de sucesso. Quanto às pesquisas eleitorais, mostraram-se equivocadas. Além de surpreender parte expressiva da mídia, da opinião pública e da sociedade brasileiras, o fenômeno Bolsonaro desarmou também nossas Ciências Sociais. Elas foram, grosso modo, incapazes de antever o último desenlace eleitoral. Na Ciência Política, especificamente, uma visão hiperdimensionada e idealizada do presidencialismo de coalizão e

[2] Inspirados em Lynch (2020), preferimos "reacionário" a "conservador" e tomamos os termos "reacionário" e "ultraconservador" como sinônimos para designar o aspecto regressivo, radicalizado e moralizante da ideologia de extrema-direita que orienta o governo Bolsonaro e suas bases *online* e *offline*.

da maturidade institucional da democracia na Nova República subestimou o potencial eleitoral de Bolsonaro.[3]

Se, para muitos, 2018 parecia um raio em céu de brigadeiro, a ascensão anterior de atores e discursos de direita e de suas variações radicalizadas não passou totalmente despercebida aos grupos alheios à euforia progressista dos anos 2000. As direitas brasileiras se mobilizaram e se fortaleceram, por fora das instituições, ao longo dos dois mandatos de Lula (2003-2011). Antes, portanto, do ciclo de protestos de 2013. Deslocados de núcleos de militância tradicional, ativistas adeptos do neoliberalismo em política econômica e de naipe conservador quanto a costumes se viam como *outsiders* da política de corte lulista. Eles não tinham vez nos centros acadêmicos de universidades e tampouco nos espaços formais de desenho e gestão da política. Recrutados a partir de redes como o *Orkut*, estavam legados às margens do sistema político em *think tanks* de feição ultraliberal, como o Instituto Mises Brasil (Rocha, 2018). Embora não tenham sido disparados por forças e razões regressivas, os protestos de 2013 mostravam a ponta de um *iceberg* do descontentamento com políticas inclusivas, a exemplo das cotas raciais nas universidades. O campo patriota revelava-se na cena pública. Ele era composto por organizações e lideranças autointituladas nacionalistas e anticomunistas (Alonso, 2019).

Patriótica ou ultraliberal, essa mobilização nucleada *online* e na sociedade civil foi direta e indiretamente interpelada pela produção intelectual de um pensador de extrema-direita: Olavo de Carvalho. Embora sua maior visibilidade remonte a 2015, quando publicou o *best-seller O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota* (Carvalho, 2015), sua trajetória anima e acompanha de perto a consolidação contemporânea do reacionarismo brasileiro. A atuação de Carvalho em mídias e redes sociais data de fins da década de 1990, quando passou a angariar audiência e públicos cativos a partir de *blogs*, cursos *online* e, posteriormente, sites como o *Mídia sem máscara* (Patschiki, 2012). No conjunto de seu vasto leque de ataques e alvos, dentre os quais, destaca-se a universidade pública brasileira,[4] Carvalho investiu de maneira reiterada contra o que chamou de "hegemonia cultural esquerdista", que andava de par com o "marxismo cultural" no pós-1988 no Brasil. Sua função como mediador intelectual radical pôde ser testemunhada com saliência em centenas de cartazes Brasil afora, que, nos protestos contra Dilma Roussef em 2015, exclamavam "Olavo tem razão!".

[3] Ver "CF02: Argelina Figueiredo (Iesp-Uerj) 03/12/2020, 11h15 às 12h15", 2020.

[4] Ataques particularmente dirigidos às nossas Ciências Humanas e que, diga-se de passagem, vêm de longa data, tendo sido reunidos pela primeira vez, em 1996, no livro *O imbecil coletivo* (Carvalho, 1996).

No plano institucional, as manifestações políticas abertamente reacionárias têm hoje uma trajetória que remonta igualmente aos governos Lula. Mais especificamente, ao intervalo entre 2009 e 2011, ou seja, desde o lançamento do 3.º Plano Nacional de Direitos Humanos até a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), quando proliferaram tomadas públicas de posição como a do próprio Bolsonaro e de partes das Forças Armadas, clubes militares e outros grupos que gravitavam no seu entorno (Hollanda e Szwako, no prelo). "Revanchismo", "comissão da meia verdade" e "tribunal de acusação"[5] foram algumas das categorias de acusação à época lançadas contra a CNV por atores do próprio sistema político,[6] engrossando as fileiras discursivas do imaginário antidireitos humanos caro às nossas cultura e história políticas (Caldeira, 1991). Não por acaso, foi esse o tom dos protestos que selaram a aliança massiva pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2015, com personagens então emergentes na extrema-direita e hoje eleitos. Na cena contemporânea, a orientação regressiva do pensamento de Olavo de Carvalho se combina com a negação dos direitos humanos nas ações do governo Bolsonaro, a exemplo de setores como os de políticas raciais, de gênero e de sexualidade, orientadas agora por parâmetros familistas e pela inversão desafiadora do conceito de direitos humanos, sugerindo a noção de "humanos direitos" (Hollanda e Szwako, no prelo). O caso de Ernesto Araújo, ex-Ministro das Relações Exteriores, é epítome desse fenômeno da influência olavista sobre políticas no governo Bolsonaro.

Como se vê, a emergência de discursos reacionários ou ultraconservadores precede 2018 e remete-nos à cena anterior de interações e ataques entre sistema político e sociedade, mediados por intelectuais e redes sociais profundamente identificados com o repúdio ao que enxergavam como degeneração progressista da política. Analogamente, a compreensão dos negacionismos atualmente em circulação no país pede a compreensão daquele arco de alianças não só entre grupos sociais e políticos ultraconservadores, mas também deles com intelectuais regressivos, a quem tomavam como guia para a cognição do mundo. Assim, para dizê-lo de forma sintética: o negacionismo de hoje é uma extensão radicalizada e reconfigurada do ultraconservadorismo de ontem. Ambos têm aproximadamente uma base – ideológica e sociopolítica – reacionária comum.

---

[5] A exemplo, entre tantos outros, O Globo (2010).

[6] A referência aqui é ao então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, refratário aos termos de criação da CNV aprovados na Conferência Nacional de Direitos Humanos e acolhidos pelo Plano Nacional de Direitos Humanos decretado e depois retificado (justamente como resultado da ação de Jobim e dos então chefes militares das três forças) por Lula.

É, portanto, com referência a essas dimensões (isto é, àqueles grupos, a suas alianças e ideologias) que os ataques às instituições de conhecimento científico e a seus agentes, pesquisadoras e pesquisadores, devem ser entendidos. Embora inspirada na sociologia da ciência, trata-se mais propriamente de uma sociologia política dos conflitos ao redor da ciência. Vejamos, então, como os debates sobre anti-intelectualismo e negacionismos podem ajudar-nos nessa agenda.

3. Faces do anti-intelectualismo bolsonarista

Como o próprio nome diz, o anti-intelectualismo pode ser entendido como um tipo de atitude hostil à vida universitária e ao estilo intelectual de vida nutrido em espaços de formação acadêmica e cultural (Shogan, 2007). Isso significa, por um lado, oposição continuada e sustentada a alguns dos traços mais característicos do *ethos* acadêmico, como o exercício de abstração e o emprego de raciocínio reflexivo e analítico. Por outro lado, e de modo mais concreto, significa a contraposição a encarnações mais evidentes e palpáveis da comunidade científica, ou a partes dela, como instituições acadêmicas, associações ou autoridades científicas.

A referência clássica nesta seara de reflexão é *Anti-intellectualism in American Life* (1963), de Richard Hofstadter. Nessa obra, escrita no rescaldo do macarthismo, Hofstadter trata dos eixos históricos persistentemente encontrados em atitudes e grupos anti-intelectuais estadunidenses: o antirracionalismo, o instrumentalismo e o antielitismo (Rigney, 1991). Menos que oferecer uma conceituação definitiva do fenômeno, Hofstadter enfatiza a justaposição dos três eixos. Se as tendências antirracionalistas estão mais relacionadas a grupos religiosos do final do XIX, o instrumentalismo constitui um viés marcante das maiores universidades estadunidenses ao longo do século XX. Por instrumentalismo ele denota a busca por resultados imediatos, já destacada por Tocqueville.[7] Quer dizer, ele observa produções acadêmicas e científicas que desvalorizam práticas e âmbitos do saber reflexivo, com efeitos menos claros, imediatos e supostamente distantes de uma aplicação prática. Quanto ao terceiro eixo, do

[7] Em *A democracia na América* (Tocqueville, 2005), o francês nota como são, em geral, medianas as ambições intelectuais dos americanos devido à orientação instrumental no mundo, não havendo entre eles o gosto do saber pelo saber. Nessas terras não despontariam grandes inteligências, pois estas não nascem da busca pelo saber aplicado, subordinado tanto ao interesse monetário e industrial como ao alcance de bem-estar.

antielitismo, associa-se à retórica anti-intelectualista das lideranças políticas, religiosas ou político-religiosas que se pretendem pessoas comuns em oposição a uma suposta e arrogante elite do pensamento.

Outra fonte de inspiração para refletir sobre o tema do anti-intelectualismo está nos escritos de Robert Merton sobre ordem social democrática e estruturação institucional da ciência (Merton, 2013a e 2013b). Nesses ensaios, ele observa os modos pelos quais "o anti-intelectualismo questiona o valor e a integridade da ciência" (Merton, 2013a, p. 178). Atento ao fenômeno de enraizamento do nazismo na Alemanha, Merton enxerga, no crescente repúdio à ciência, um "subproduto não intencional" (Merton, 2013a, p. 161) da politização da ciência, relacionado a mudanças na dinâmica política e no credo nacionalista. *À la* Tocqueville, o autor identifica no anti-intelectualismo uma "atitude antiteórica" que reverencia resultados imediatos e utilitários com sua glorificação do homem de ação" (Merton, 2013a, p. 162). O clima anticiência, contudo, não está, para Merton, descolado da própria disposição ambivalente com que os e as cientistas agem no mundo. Tanto o apreço pela ininteligibilidade de objetos e textos científicos como a defesa do saber pelo saber (i.e., da construção do conhecimento como um fim em si mesmo) podem, ambos, fomentar o rechaço da audiência ao redor da ciência. Hofstadter, analogamente, nota a profunda ambivalência que enlaça a defesa intelectual de aspirações "antidireitistas" igualitárias e, numa mesma tacada, a defesa da "torre de marfim" ou, nos termos de Merton, da autonomia de normas institucionalizadas – novamente, cujos efeitos podem ser até mesmo reversos, fazendo com que a defesa de valores e padrões científicos tenha potencialmente efeitos anticientíficos.

No Brasil, o ataque de Bolsonaro à universidade pública brasileira foi encarnação exemplar do ímpeto anti-intelectualista em questão, desde antes da crise pandêmica.[8] Já em sua campanha eleitoral, o então candidato prometia implementar "mensalidades nas universidades", fomentando o antagonismo com o ensino superior público em razão de seu caráter elitizado, sem considerar as muitas variações e desigualdades internas que atravessam as universidades.[9] Imediatamente após as eleições, seus aliados partidários investiram fortemente na defesa e na implantação da chamada Escola

[8] Os dados relativos a este trecho foram extraídos de *Balbúrdia? Sobre anti-intelectualismo e ativismo científico no Brasil contemporâneo* (Szwako e Sousa, no prelo).

[9] Para a estratificação e os padrões de acesso desiguais ao ensino superior público, ver Carvalhaes e Ribeiro (2019).

sem Partido em inúmeras cidades por todo o país.[10] Apesar da posição contrária do Supremo Tribunal Federal, tomada apenas em agosto de 2020, a propagação da ideia de que docentes nas universidades e nas escolas fariam doutrinação ideológica ganhou, e segue ganhando, adeptos na sociedade civil e espaço na opinião pública brasileira.[11]

O caso do Escola sem Partido é emblemático dentro do conjunto das alianças e posturas anti-intelectualistas, pois concentra traços dinâmicos do fenômeno. Ele não apenas ensejou o rechaço de intelectuais (como Karl Marx, Antônio Gramsci e Paulo Freire) e instituições (como escolas, universidades públicas e seus centros estudantis)[12], fomentou também alianças com um tipo de intelectual desligado dos espaços de formação e socialização institucionalizados na vida acadêmica. Daí, portanto, sua identificação estreita com a obra de Olavo de Carvalho, guru intelectual do bolsonarismo, que, em cruzada aberta contra o saber produzido e praticado nas universidades e seus detentores, acusa: é dos "intelectuais [profissionais universitários] que nasce [...] o apelo às drogas: antes de tornar-se um comércio florescente, o vício da maconha, do LSD, da cocaína, foi uma teoria, uma ideologia, defendida por professores do alto das cátedras" (Carvalho, 1999, p. 100).

A veia instrumentalista do anti-intelectualismo vigente é notória em atitudes e falas nas quais, já eleito, Bolsonaro promete, por exemplo, "reduzir verbas para cursos de filosofia e sociologia".[13] Nessa mesma fala, declara ainda que os e as jovens deveriam aprender "leitura, escrita e a fazer conta e depois um ofício que gere renda para a pessoa e bem-estar para a família, que melhore a sociedade em sua volta". De modo interessante, essa aversão a saberes reflexivos, ditos inúteis, não opera de forma isolada. Analogamente a outros países,[14] tal instrumentalismo vem acompanhado de

---

[10] Pains, 2018.

[11] G1, 2018.

[12] Veja-se, especificamente, a fala de Bolsonaro segundo a qual, no "centro acadêmico, é tanta besteira que a gente vê, tem que ir na UnB em Brasília, fui lá em Santa Catarina, o cara... maconha, era camisinha, preservativo no chão, cachaça na geladeira, tudo pichado, parecia um ninho de rato" (Grandelle e Kapa, 2018).

[13] Bolsonaro, 2019.

[14] Uma comparação entre diferentes casos nacionais de anti-intelectualismo poderia mostrar a força desempenhada por metáforas e ofensas de gênero no arsenal dos ataques a intelectuais. Vejam-se alguns deles listados por Hofstadter: "Hiperemotivo e feminino nas reações diante de qualquer problema [...] Um maria-mole"; "Os intelectuais [...] são [tidos como] pretensiosos, orgulhosos, efeminados e esnobes" (Hofstadter, 1976, p. 13 e 25). Veja-se ainda a oposição de um congressista estadunidense à inclusão das Ciências Socias no National Science Foundation, em 1946: "O americano comum não quer nenhum

moralidades repletas de imagens e conteúdos de gênero. Tal como os pânicos morais engendrados pelo ativismo do Escola sem Partido, que alega proteger crianças dos supostos males da educação sexual, diversas outras medidas, a exemplo da progressiva militarização dos ensinos médio e fundamental, visam à modelagem de corpos discentes (sexuados)[15] dóceis e disciplinados (Ricci 2019) e à confecção de modelos morais de família e sociedade altamente punitivos, hierárquicos e hierarquizados.

Como se nota, a chave interpretativa do anti-intelectualismo é heuristicamente frutífera para iluminar práticas e discursos de reação às ciências, às universidades e, mais amplamente, à educação, sem se restringir a essas realidades e comunidades epistêmicas. Ao mesmo tempo que acena para suas bases de apoio e é por elas aplaudido ao fazer declarações de tom agressivo dirigidas a docentes e à pesquisa, Bolsonaro também dá vazão a seus projetos políticos. Sua postura anti-intelectualista parece ser, portanto, mais do que um elemento de performance pública. Seu anti-intelectualismo nutre e é simultaneamente nutrido por uma visão autoritária de sujeito e sociedade que compõe o rol das disputas contemporâneas pela definição do que a escola e a universidade – públicas, em especial – são e devem ser.

4. Negacionismos: intencionalidades, pistas e mediações

As manifestações anti-intelectualistas contemporâneas se entrelaçam a posturas e empreitadas negacionistas. Nutrem-se delas. Por negacionista entendemos a contraposição *ativa* a consensos científicos relativamente estabelecidos no que diz respeito a achados empíricos ou a lógicas explicativas que sustentam a adequação de tais consensos. Analogamente ao anti-intelectualismo e também a variantes, como os negacionismos histórico e climático, o negacionismo científico é, a nosso ver, mais bem compreendido dentro do processo político, isto é, no bojo dos interesses e alianças entre atores civis e governamentais implicados e das ideias, redes e plataformas tecnológicas

---

especialista intrometendo-se em sua vida e em seus assuntos pessoais e decidindo por ele como deve viver, e se prevalecer no Congresso a impressão de que esta legislação vai estabelecer uma organização na qual haverá uma porção de muitas mulheres de cabelos curtos e homens de cabelos compridos para se intrometerem na vida e nos assuntos particulares de todo mundo, perguntando-lhes se amam suas mulheres ou não as amam e assim por diante, vocês não vão obter essa lei" (Hofstadter, 1976, p. 46).

[15] Pensamos aqui nos pânicos e apelos morais disparados por Damares Alves, então Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, segundo a qual "menino veste azul, e menina veste rosa" (Folha de São Paulo, 2019).

utilizadas, bem como das instituições e autoridades científicas acionadas ou contestadas nos embates ao redor da ciência.

O negacionismo de Bolsonaro, durante a pandemia do novo Coronavírus, seguiu o ritmo do exponencial agravamento dos números de casos e mortes, sem abalo da disposição consistente de obstruir as medidas de restrição avalizadas por consensos, *experts* e instituições nacionais e internacionais de produção de conhecimento. O enquadramento da doença como "gripezinha" enredou o Presidente em um conflito federativo sem precedentes com governadores e prefeitos que exigiu mediação do STF. Mais ainda: contrariamente aos consensos científicos conquistados aqui como alhures, o negacionismo bolsonarista ganhou uma de suas expressões mais fortes no embate e na consequente deposição de Luiz Henrique Mandeta, Ministro da Saúde (2018-2020), cuja condução programática na crise sanitária se chocava com a do Presidente.

No universo de oposições à ciência e a seus consensos estabelecidos, o negacionismo ocupa, portanto, lugar de relevo. Não responde, contudo, por sua totalidade. Ou seja, algumas atitudes explícitas de oposição a consensos científicos não configuram necessariamente negacionismo, mas podem ser apenas pontuais, dearticuladas entre si e não comprometidas com um programa acusatório. Por contraste, um traço marcante do negacionismo científico, ou de outro tipo, é seu caráter sistemático[16] e deliberado (cf. Proctor, 2008).[17] Para compreendê-lo, é relevante escrutinar atores, interesses e ideologias dos atores econômicos e políticos, via de regra, implicados na oposição ativa a consensos e autoridades.

A chamada "estratégia do tabaco" (Oreskes e Conway, 2011) é um exemplo adequado dos interesses de companhias de cigarro na fabricação e falseamento de relatórios e dados que escamoteavam a conexão empiricamente observada entre fumo e câncer. Na mesma toada, os anos 1980 e 1990 testemunharam estratégia similar para negar o aquecimento global. Oreskes e Conway notam como um pequeno grupo de cientistas, *contrarian scientists*, renomados em suas áreas de investigação, contudo, não

[16] Usamos aqui "sistemático" para denotar a intencionalidade de grupos e agentes ativamente engajados na fabricação de discursos negacionistas. Essa concepção contrasta, portanto, com uma acepção mais psicossociológica da negação entendida como *denial* – ao invés de *denialism*. Como *denial*, o fenômeno é remetido à "organização social da negação" (cf. Zerubavel, 2006), isto é, aos padrões pelos quais, via interação cotidiana, aprendemos a ignorar, evitar e silenciar um conjunto de informações e tópicos, eles próprios ligados a realidades e situações negadas.

[17] Robert Proctor, autor de *Agnotology* (2008), que é o estudo da fabricação da ignorância como algo *deliberately engineered*, *strategic ploy* ou *active construct*.

experts em climatologia, passou a lançar de forma continuada supostas dúvidas sobre o consenso a respeito do papel humano no aumento global das temperaturas. Em nome de interesses empresariais, e ligados a Ronald Reagan e ao Partido Republicano, tais cientistas projetavam seu anticomunismo nos ataques ao ativismo ambientalista. Conforme Oreskes e Conway (2010, p. 244, tradução nossa), a "estratégia-chave das campanhas [empresariais] para fomentar a dúvida foi criar uma aparência de que as ideias promovidas eram científicas". No centro do debate público, "cientistas" posicionavam-se, portanto, como fiadores ideológicos do negacionismo, na medida mesma em que as mídias davam vez e voz ao "outro lado" da pretensa controvérsia ao redor do aquecimento global.

Casos como esses nos mostram que o predicado negacionista é inadequado se generalizado e emprestado a qualquer postura questionadora.[18] Antes, são emblemáticos de empreendimentos coletivos movidos por projetos e interesses extracientíficos que, de maneira mais ou menos sistemática e mais ou menos continuada, desafiam a autoridade institucionalizada e, com a ajuda de partes da mídia e do público, conseguem deslegitimar consensos internos às ciências.

Algo análogo ocorreu com o bolsonarismo diante da Covid-19, pois o Presidente não estava sozinho em sua empreitada. Ele contou com apoio de partes das comunidades de médicos, pesquisadores em medicina ou mesmo associações médicas que, não raro, saíram em defesa de tratamentos e alternativas farmacológicas cuja validade científica já fora devidamente criticada.

Assim, longe de expressar uma oposição clara entre dois lados distintos e discerníveis (ciência *vs.* anticiência), a sociopolítica do negacionismo não diz só respeito a interesses extracientíficos, ela é simultaneamente interna às ciências e permeia, portanto, redes e autoridades científicas. Assim, o negacionismo pode ser entendido de modo mais acurado como um gradiente, um *continuum* ciência-anticiência (Nowotny, 1979). Nesse sentido, uma das tarefas de uma agenda de pesquisa centrada nele consiste

---

[18] Falsamente simples, essa expressão tem dupla implicação. Por um lado, levanta discussões infindáveis sobre se e em que medida noções próximas à ideia de dúvida – tais como incerteza, ambiguidade e o *status* provisório das proposições científicas – ocupam ou não o núcleo distintivo do conhecimento científico. Por outro lado, como veremos adiante, remete aos instrumentos do próprio discurso negacionista ao alçar a "postura questionadora" ou mesmo "crítica" como traço indelével da ciência para afinal negá-la, retorcendo sua lógica (Taguieff, 2001). Para uma análise do caráter interessado e fabricado das *incertezas* nos ataques a ciências e políticas de saúde no contexto estadunidense, ver Michaels (2006). Esse tema será retomado nas considerações finais deste capítulo.

em identificar aquilo que Nowotny chama de "racionalidade social" dos contramovimentos científicos. Dentre os principais contramovimentos, a autora destaca o romantismo anticiência, que vê na ciência um inimigo da natureza, e as pseudociências, que aspiram estatuto científico. Ao afirmar que as reivindicações anticiência e pseudocientíficas, tal como as ciências, são racionalidades sociais, Nowotny quer dizer que "[seus membros] têm razões sociais válidas para sustentar as ideias e crenças que possuem e para se referir a elas como conhecimento, ao endossá-las coletivamente" (Nowotny, 1979, p. 5). Parece ser esse o caso dos negacionismos. Alargando aquele *continuum*, diríamos que os discursos negacionistas ocupam nele o polo oposto ao das ciências institucionalizadas, visto que diferentes atores (leigos ou cientistas) acionam suas racionalidades coletivas, valendo-se do próprio espectro ciência-anticiência (isto é, das ferramentas, explicações e redes científicas disponíveis nesse gradiente) com fins a desafiar e desacreditar consensos científicos.

O diagnóstico de como interesses extracientíficos se reivindicam científicos é crucial para pesquisadores dedicados ao estudo dos negacionismos, em especial, o climático. A radicalidade dessa realidade é de tal porte, que motivações pretensamente científicas – e efetivamente extracientíficas – podem e chegam a se infiltrar nas instituições científicas e prover-lhes financiamento.[19] Ao lado das racionalidades mobilizadas pelos atores em cena, importa entender, portanto, não só as estratégias e performances que fazem as vezes de científicas, mas também o leque das dinâmicas, mais ou menos transparentes, de acesso a posições, estimativas e investimentos públicos e privados em pesquisa, que são parte central da tensão entre autonomia da lógica de produção científica e estratégias científicas negacionistas.

Antes de passar a algumas das camadas e das dimensões que atravessam o negacionismo científico, esboçamos sua circunscrição. Em primeiro lugar, observamos que não é toda e qualquer ciência que está sob ataque. Argumentamos que a fúria negacionista está centrada em desafios a disciplinas, pesquisas e agendas com objetos "transcientíficos" (Eyal, 2019), isto é, objetos situados na fronteira entre política pública e pesquisa sistemática, a exemplo das cotas raciais e da vacinação. Pesquisadoras e pesquisadores são, em casos como esses, empurrados para a difícil posição de construtores e defensores da legitimidade desses objetos/políticas públicas.

---

[19] Sobre o histórico financiamento da indústria do tabaco, a pesquisa e departamentos de agronomia em parte das universidades estadunidenses de elite, ver Proctor (2011, p. 421-ss).

Julgamos também necessário matizar certo pânico fundado no diagnóstico de crise generalizada de confiança na ciência e no *establishment* político.[20] Se, na cena contemporânea, não cabem dúvidas sobre o êxito político de atores e discursos de enfrentamento da ciência, tampouco é razoável supô-los soberanos e incontrastáveis. Razão comumente levantada para sustentar a hipótese catastrofista é uma sobrevalorização do governo e dos constrangimentos por ele impostos às burocracias estatais. Tal visão negligencia o fato de que as burocracias podem ser também operadas como canais de resistência discreta e resiliente. Um exemplo disso se nota em parte do corpo burocrático herdado das gestões Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, afinado com valores e ações de direitos humanos e que vem buscando brechas para agir (ou omitir-se) em face de uma agenda antidireitos humanos (Silva, 2020). Além disso, no contraste com outras instituições e corporações brasileiras, a ciência no Brasil não parece em desvantagem, seguindo, ao contrário, tendências similares às de outros países.[21]

No lugar da premissa de terra arrasada no âmbito da ciência e de seu entorno, que enseja uma leitura de crise *tout court*, sugerimos a análise do conflito político e de como o negacionismo é nele mobilizado, atravessando não só Estado e sociedade, mas também governo, oposição e burocracias e, ainda, no interior de uma mesma instituição oficial. Supomos, desse modo, ser possível readequar o tom do pânico a que nos referimos anteriormente. Na cena nacional, os atores que questionam a ciência de maneira deliberada e renitente convivem e disputam predominância com aqueles que são ambíguos em relação a ela, outros que a questionam pontualmente e, ainda, outros tantos que aderem a seus consensos. Há, portanto, uma miríade de posições sobre a ciência em disputa no xadrez político, e todas se inscrevem em terreno movediço, sem zona estável de conforto.

Ainda que o alcance e a complexidade do negacionismo vigente ultrapassem o fôlego deste capítulo, vamos traçar algumas de suas dimensões e camadas.

No caso brasileiro atual, a maquinaria do negacionismo inclui, como hipótese, lideranças direta ou obliquamente ligadas ao financiamento de esquemas profissionais e especializados de fabricação e difusão de desinformação massiva. Como operam tais financiamentos e quais são seus agentes e valores são questões que deixamos sugeridas a outras pesquisas. No entanto, pista rica para entender como se relacionam e se reforçam

---

[20] A título de exemplo, ver Roque (2021).

[21] "Afinal, brasileiros confiam ou não na ciência?" (2020).

dinâmicas sociopolíticas e tecnopolíticas pode ser encontrada nas reflexões sobre a variedade de populismos endereçadas ao bolsonarismo. A noção de populismo digital, por exemplo, enfatiza os efeitos discursivos da campanha presidencial de Bolsonaro sobre sua base *online*, sobretudo no WhatsApp, que, especialmente desde o segundo turno de 2018, passou a experimentar uma espécie de relação não mediada com seu líder (Cesarino, 2020). Já a reflexão sobre populismo sanitário, ao cotejar governos Trump e Bolsonaro, lança luz sobre a mobilização de ideias conspiratórias por parte, ambos, em defesa da cloroquina. No caso brasileiro, o aceno performático a uma base religiosa e a fabricação de *fake news* com fins populistas não se restringiram ao Presidente, chegando a pautar a política externa brasileira (Casarões e Magalhães, 2020).

A essa dimensão informacional corresponde um debate hoje dividido entre uma ênfase na desinformação e outra nas *fake news*,[22] apesar de ambas, não por acaso, dividirem os mesmos pontos de partida: a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos (2017) e a campanha pelo *Brexit* (2019) no Reino Unido. De um lado, as reflexões sobre "desordem informacional" (Wardle e Derakhsan, 2017) insistem que a ênfase indistinta em *fake news* obscurece uma miríade de formas e estratégias de desinformação, calcadas nas diferentes intenções dos comunicadores. Seus autores propõem, então, a diferenciação entre *mis-information*, *mal-information* e *dis-information*, sendo: (i) a *mis-information* o compartilhamento de informações falsas sem intenção de causar danos; (ii) a *mal-information* o compartilhamento de informações verdadeiras dirigido a causar danos; e (iii) a *dis-information* o compartilhamento de informações falsas com o propósito deliberado de causar danos (Wardle e Derakhsan, 2017).

De outro lado, pesquisas de comunicação política especificamente desenvolvidas no Brasil sofreram, não à toa, uma inflexão na eleição presidencial de 2018, quando

[22] Outro termo de peso nesse debate tem sido a noção de "pós-verdade". Enquanto parte dos pesquisadores dos estudos das ciências sociais tendem a afirmar que viveríamos em uma "era da pós-verdade", esses estudiosos têm sido criticados por sua incapacidade de apontar a diferença entre informação e desinformação, que não é uma falha só intelectual, mas também política e moral (ver Baker e Oreskes, 2017, p. 9). De nossa parte, o afastamento em face de tal noção passa, primeiramente, pela compreensão de que os grupos e redes de extrema-direita não fazem, no escopo por nós analisado em outras reflexões, apelo a ela. Além disso, nosso diapasão sociopolítico demandaria um escrutínio da "pós-verdade" à brasileira, no qual essa noção apareça no bojo das forças e contraforças arregimentadas pelos conflitos no processo político. Fica sugerido a outras pesquisas tal escrutínio, no entanto, é nosso entendimento que tal noção, no Brasil, é muito mais sintomática das pesquisas e das disputas acadêmicas que dos conflitos e ataques contra elas. Observar as regras ortográficas.

o WhatsApp ganhou centralidade nas estratégias de comunicação com eleitores.[23] Enquanto uma parte das pesquisas se alinha àquela ênfase na desinformação (Baptista et al., 2019), outros entendem *fake news* como relatos pretensamente factuais que falsificam ou alteram fatos com fins políticos (Dourado, 2019; Gomes e Dourado, 2019). Para esses autores, importam o teor político da informação disseminada, os padrões de circulação (os nós, as redes e bolhas) e, ainda, a mimetização jornalística, ou seja, se e como a informação difundida faz as vezes de jornalismo – daí a denominação *fake news* (Gomes e Dourado, 2019). Com o propósito deliberado de desinformar para recolher saldo político, o governo Bolsonaro se empenhou, por exemplo, em impulsionar o suposto tratamento precoce da Covid-19.[24]

Ambas as ênfases trazem vantagens para a agenda de estudos que exploramos e propomos neste capítulo, pois colocam no centro da análise a intencionalidade do disparador (produtor ou circulador) de conteúdo ou os fins almejados. Enquanto a ênfase na desinformação destaca a intenção ou não de causar danos, a segunda vertente enquadra o fenômeno da circulação de *fake news* na disputa política. Nesse sentido, na esteira de Gomes e Dourado (2019), diríamos que, para uma agenda dedicada aos negacionismos, cabe entender a circulação digital de relatos pretensamente científicos, que falsificam ou alteram fatos científicos, com fins extracientíficos – sobretudo, políticos e econômicos.

Outras dimensões associadas a essa camada informacional dizem respeito à dispersão e ao consumo de desinformação na sociedade, bem como ao papel desempenhado pelas mídias nesse cenário todo.

Do mesmo modo que não é qualquer oposição à ciência que merece o rótulo negacionista, as relações entre desinformação e posturas sobre vacina e vacinação, por exemplo, também não admitem uma compreensão estanque. Isso significa que, embora a desinformação de fato estimule a contrariedade em face da vacinação (Tokojima Machado et al., 2020), há um espectro de comportamentos e posicionamentos perante uma determinada medida sanitária (Tokojima e Gitahy, 2020). Além da desinformação, barreiras geográficas, culturais ou mesmo materiais, como no caso estadunidense, também tendem a afastar as pessoas das vacinas, produzindo não uma oposição

---

[23] Ver Kischinhevsky et al. (2019).

[24] Fleck e Martins, 2021.

deliberada, mas formas mais nuançadas e relativas de hesitação e ceticismo que não visam necessariamente desarmar o consenso científico à raiz de determinadas medidas.

Dois aliados teóricos podem ajudar nessa nuance necessária à compreensão das formas de negociação travadas por grupos e pessoas em relação a políticas públicas e pressupostos científicos. O primeiro deles é o *continuum* ceticismo-negacionismo (Dunlap, 2013) concebido para ressaltar que, em se tratando de aquecimento global, há diferenças notáveis entre aqueles que, embora céticos, são abertos à discussão e à evidência e outros que se mantêm em modo de negação completa (Dunlap, 2013, p. 693). Outro aliado fundamental nesta discussão é a, hoje, volumosa produção no âmbito da psicologia cognitiva a respeito de grupos e teorias conspiracionistas com inúmeras implicações para o estudo de negacionismos. Voltaremos a isso adiante.

Uma última camada de relações e representações de especial relevância vem dos aparelhos da mídia. De modo interessante, várias emissoras e grupos jornalísticos da mídia historicamente hegemônica no país assumiram uma posição abertamente antinegacionista e, por extensão, uma postura antigoverno Bolsonaro. Parte importante deles não tem, por ora, reproduzido a lógica midiática na qual, como mostraram Oreskes e Conway (2011), o suposto outro lado cientificamente não qualificado também é chamado para debate. Além disso, algumas mídias, tanto convencionais como alternativas,[25] têm produzido no Brasil informação jornalística indispensável à compreensão dos dados relativos à quantidade de mortos e aos níveis de contaminação no país. Contudo, se esse vem sendo o tom comum a inúmeros meios e jornalistas consagrados, essa não foi a postura majoritária em outros momentos nos quais, por exemplo, nosso passado ditatorial foi negado. No contexto da instalação da Comissão Nacional da Verdade, jornais de peso deram voz ao outro lado, isto é, ao lado antidireitos humanos que, em meados de 2011, reunia parte dos mesmíssimos atores e discursos que hoje negam consensos científicos.[26] Essa política de atuação das mídias convencionais ganha hoje maior complexidade, uma vez que, em razão dos usos eleitorais das *fake news*, elas voltam a reclamar o papel de tribunas da verdade jornalística (Albuquerque, 2020), pedindo mais estudos específicos sobre política e comunicação.[27]

---

[25] G1, 2020.

[26] A exemplo de Jair Bolsonaro, em artigo de jornal publicado n'*O Globo* pelo próprio Bolsonaro, à época, deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro (Bolsonaro, 2011).

[27] Sobre os limites das pesquisas em internet e política no Brasil, ver Sampaio et al. (2016).

Por fim, ainda sobre essa camada midiática pesa a determinação sociopolítica. Enquanto parte expressiva da mídia brasileira assume hoje o combate ao negacionismo, uma parte minoritária viu na crise pandêmica oportunidade ímpar para endossar as bases de apoio ao Presidente, alargando o escopo dos intelectuais, dos editoriais e dos mediadores da reação anticiência. Exemplo disso pode ser visto em *Algumas lições da pandemia*, editorial de um jornal de extrema-direita.[28] Nele, lê-se que o "maior mérito da ciência é ser provisória e ter todas as suas teorias contestadas", citando ninguém menos do que *Sir* Karl Popper e suas estratégias de falseamento como instrumento científico. Mais uma vez, a ciência é mobilizada para sua negação e, aqui, a noção de falseabilidade, assim como tantas vezes acontece com o recurso à ideia de crítica,[29] é retorcida para fazer crer na indistinção entre medidas mais ou menos eficazes e ineficazes no tratamento da Covid-19. A autodefesa negacionista não para por aí. Outro artigo de opinião no mesmo jornal nos explica: o rótulo negacionista é uma espécie de censura, é usado contra quem "discorda de certas opiniões, ou melhor, discorda das opiniões de certas pessoas – justamente as pessoas que 'estão certas' porquanto falam em nome da 'certeza científica'".[30] No repertório negacionista, como se vê, jornais reacionários usam e abusam de categorias científicas, como incerteza, dúvida e crítica.

Poderíamos multiplicar os casos de defesa negacionista da ciência, bem como de ataques anti-intelectualistas a cientistas.[31] No centro da agenda sociopolítica dos negacionismos, ciência e anticiência não são como blocos nítidos, com linhas rígidas de distinção, mas conformam um gradiente de possibilidades do qual são extraídas as armas da crítica. Estas, reflexivamente, têm-se voltado contra nós. Nas guerras contemporâneas pela ciência e contra ela, destacam-se não só a intencionalidade dos atores, mas também a função de mediação intelectual operada por jornalistas e articulistas e o peso de interesses e ideologias nas estratégias e alianças desses grupos vis-à-vis o financiamento e o negacionismo do governo Bolsonaro.

---

[28] Gazeta do Povo, 2021.

[29] Para a hiperatividade crítica do negacionismo histórico do Holocausto, ver Milman (2000, p. 136-ss).

[30] Nascimento, 2021.

[31] Como vimos, os ataques a intelectuais não começaram com a pandemia de 2020. Para um caso exemplar de como as ofensas a cientistas são clivadas por gênero, vejam-se os insultos de Olavo de Carvalho (2021) dirigidos a Debora Diniz.

5. Considerações finais

Bolsonaro e o bolsonarismo desafiaram um importante ponto de confluência nas Ciências Sociais pós-democratização: a expectativa de uma índole inerentemente progressista da sociedade civil. Por muitos anos, permaneceu intocada a premissa de uma sinonímia entre ativismo social e saúde democrática. Nessa perspectiva, o aprofundamento da democracia viria da virtuose dos protestos e movimentos, projetada nas cenas pública e política (Szwako e Gurza Lavalle, 2021).

Entretanto, a cena brasileira pós-2013 desorganizou essa cosmologia. Antes de lançar Bolsonaro ao centro da vida política nacional, o bolsonarismo se capilarizou na vida pública e firmou-se como expressão da fadiga com uma imaginada velha política. Se as *fakes news* jorraram do Planalto Central, foi no seio da sociedade engajada e também desengajada dos espaços formais de poder que ela se originou e ganhou fôlego. Foi também dentro e fora do mundo formal da política que grassou o anti-intelectualismo. Atravessando sociedade e governos, ele é, a um só tempo, componente regressivo de uma cultura política difusa na sociedade, alimentada e difundida por grupos na sociedade civil,[32] e, também, instrumento de retórica e política oficial, isto é, uma espécie de arma simbólica e eleitoral mobilizada no bojo do conflito político.

Os limites e dilemas da agenda de pesquisa que propusemos neste capítulo são vários. Para lidar com eles, é imprescindível interagir com questões levantadas e respondidas por outras disciplinas. Os leigos, afinal, acreditam ou não em conteúdos negacionistas que são continuamente levados à sua atenção?[33] Sua adesão a *fake news*

---

[32] Os traços culturais socialmente difusos de nosso anti-intelectualismo contemporâneo é, assim, questão premente de pesquisa, da qual não nos ocupamos aqui. Note-se, ainda, que a hostilidade contra intelectuais não é exclusiva de governos de extrema-direita, sendo possível também encontrá-la em populismos de esquerda. Sobre isso, ver "El pensamiento bajo amenaza. Situación de la libertad académica y la autonomía universitaria en Venezuela" (Bolivar, 2017).

[33] A diferença entre pessoas epistemicamente responsáveis e irresponsáveis é a solução oferecida pelo cognitivismo. Veja "[the] opponent of scientific consensus need not be a victim of bad information. An early hominid who thought the earth was the unmoving center of the universe was not in denial; a reasonably well-educated creationist in a contemporary industrialized society who sincerely maintains this belief probably is. Someone like the latter person ought to know better. [...] The fact that the creationist doesn't 'know better' is explained not by the individual's ignorance but by his or her motives; in the absence of those motives, the individual would accept the truth [...]. Someone who is epistemically irresponsible is intellectually capable of avoiding bias in acquiring beliefs, and/or getting at the root causes of his or her existing beliefs, but doesn't really want to" (Bardon, 2020, s.p.).

é genuína? Essas questões não podem ser adequadamente respondidas a partir estritamente de um enquadramento de pesquisa como o nosso, centrada nas relações e tensões entre política, ideologia e ciência, mas elas encontram nos saberes *psi* um rico campo de diálogo e inspiração.[34] O cognitivismo tem já demonstrado robusta conexão da oposição às ciências com o conservadorismo e dele, com gênero e raça (McCright e Dunlap, 2011) e, com ele, podemos também perguntar como os negacionismos variam ao longo do espectro ideológico estendendo-se, tal como no caso do anti-intelectualismo, às esquerdas. Como as lógicas negacionistas variam entre conservadorismo e progressismo? Ou, em chave psicanalítica, qual a relação entre negação coletiva e negação subjetiva? E, mais amplamente, como as emoções alinham pertencimentos grupal, ideológico e negacionismos? Essas são questões tipicamente abordadas por disciplinas com as quais a análise sociopolítica pode aprender e, quem sabe, vir a contribuir.

Ao lado dessas interpelações ancoradas no campo da psicologia, podemos situar o dilema da hiper-hermenêutica, via Giddens e Merton, para sublinhar os efeitos não antecipados das críticas científicas da ciência. Desde os anos 1970, pelo menos, não tem sido pequena a quantidade de esforços das Ciências Sociais e Humanas para definir a ciência como "intrinsecamente opressiva porque se recusa a tomar conhecimento da legitimidade de perspectivas alternativas"[35] (Jewett, 2020, p. 250, tradução nossa). Tal esforço levou, em boa medida, a acertos e avanços epistemológicos, por exemplo, na crítica a noções limitadas de objetividade, bem como na ampliação de formas de conhecimento politicamente relevantes.[36] Se, no entanto, o negacionismo é, como vimos, mediado por intelectuais e pelo repertório de categorias científicas, nada impede um efeito perverso, no qual tais críticas próprias do fazer científico podem ser retorcidas como recurso para fins negacionistas. Quer dizer, os próprios estudos (hipercríticos) das ciências têm potencial para servir como fonte intelectual de orientação de grupos e discursos anticiência. Se e como as ciências sociais e humanas têm sido utilizadas para tais fins, é questão de reflexão para pesquisas futuras. Desde já, porém, fica sugerido que não apenas alguns intelectuais críticos têm assumido postura claramente negacionista

[34] Para um esboço de cunho psicanalítico sobre "o que nega o negacionismo", veja Szwako (2020).

[35] No original: "intrinsically oppressive because it refused to acknowledge the legitimacy of alternative perspectives".

[36] Sobre as críticas feministas à objetividade, ver Haraway (1995); sobre a relevância do conhecimento produzido por ativistas e movimentos, ver Epstein (1996); para a afirmação de que os movimentos sociais – aí expressamente incluídos os conservadores – podem ser entendidos como teóricos coletivos que produzem conhecimento, embora não de modo sistemático, ver Perissinotto e Szwako (2017).

à la Giorgio Agamben (2020), como também parece haver certo ar de afinidade entre frankfurtianismo e teorias conspiracionistas.[37]

Em suma, propusemos uma abordagem na qual a interdependência entre partes da sociedade e da política formal fosse relevante para a boa compreensão das dinâmicas de difusão do anti-intelectualismo e dos negacionismos. Nossa agenda, porém, não é somente teórica, pois se inscreve no horizonte das formas alternativas de intervenção e combate aos efeitos nefastos advindos do fenômeno que quer entender. Nessa tarefa prática, não estamos sós, contamos, por exemplo, com a ajuda do *Manual das teorias da conspiração* que visa nos explicar "como identificar os sinais do pensamento conspiratório, além de apresentar uma lista de estratégias efetivas de desmistificação" (Lewandowsky e Cook, 2020, p. 3). Em outra seara, mas igualmente preocupados com o combate à desordem informacional, Wardle e Derakhshan (2017, p. 8) questionam-se: "O que a sociedade civil pode fazer?". Unidos por um propósito comum, mas afastados pela imaginação sobre os meios acertados para alcançá-lo, não partimos da premissa de uma sociedade civil essencialmente progressista que apenas pecaria por desconhecimento e ingenuidade diante das manipulações de agentes malévolos – e, assim, precisa ser iluminada. Como vimos no caso brasileiro, essa mesma *sociedade* se alia, em medida nada negligenciável, ao governo e a setores da mídia em prol de discursos negacionistas e de desinformação. Parece pouco sensato, portanto, esperar a ação civil e redentora de *brokers* honestos (Wardle e Derakhshan, 2017, p. 8).

Neste capítulo, esboçamos os traços elementares de uma agenda sociopolítica do negacionismo científico. Se não trouxemos respostas práticas, o realismo implícito em nossa agenda pode, ao menos, propor alternativas teóricas mais realistas para talvez inspirar o combate a discursos e grupos anticiência. Seja como for, analogamente às *fake news* que, bem compreendidas, não são um problema "de comunicação" nem "do jornalismo", mas um problema político (Gomes e Dourado, 2019, p. 44), também os negacionismos e o anti-intelectualismo não são questão "epistemológica"; bem entendidos, eles estão calcados no conflito político, referidos, enfim, ao conjunto dos atores, interesses e ideologias em jogo nos conflitos pela ciência.

---

[37] Veja-se a paranoia de Jim Marss, ideólogo da extrema-direita estadunidense, formulador de uma ideia que, se elegantemente formulada, poderia ser adorniana: "We [Jim Marrs says] are not aware of these [conspirational] things because precious few recognize that we are being psychologically programmed by a mass media controlled by a mere handful of corporate owners", citado em Uscinski (2019b, p. 15).

Referências

Adorno, Sergio. "História e desventura: o 3.º Programa Nacional de Direitos Humanos". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 86, p. 5-20, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/NGm7p9TXM6QdrJFx45zg5zk/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 dez. 2021.

Agamben, Giorgio. "Biossegurança e política". *Revista Instituto Humanitas Unisinos* [*online*], 12 maio 2020. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598847-biosseguranca-e-politica-artigo-de-giorgio-agamben. Acesso em: 28 abr. 2021.

Albuquerque, Afonso. "O discurso das *fake news* e sua implicação comunicacional na política e na ciência". *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 14, p. 184-198, 2020. Disponível em: https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/2016. Acesso em: 20 dez. 2021.

Alonso, Angela. "A gênese de 2013: formação do campo patriota". *Journal of Democracy,* v. 8, n. 1, p. 97-119, 2019. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v8_n1_05_A_genese_de_2013.pdf?fbclid=IwAR1FFQxdnMH3aNbWVdbjzG5AWJG9u-9ZDqGsdBob5lfLbCFx90s0I9TCy4c. Acesso em: 20 dez. 2021.

Baker, Erik e Oreskes, Naomi. "It's no game: post-truth and the obligations of science studies". *Social Epistemology Review and Reply Collective* 6, n. 8, p. 1-10, 2017.

Baptista, Erica et al. "A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook". *Lumina*, v. 13, p. 29-46, 2019.

Bardon, Adrian. *The truth about denial: bias and self- deception in science, politics, and religion.* Oxford: Oxford University Press, 2020.

Bolívar, Ligia. *El pensamiento bajo amenaza: situación de la libertad académica y la autonomía universitaria en Venezuela*. [S. l.]: Coalizión de Cátedras/Centros Universitarios de Derechos Humanos, 2017. Mimeografado.

Bolsonaro, Jair. "A função do governo é respeitar o dinheiro do contribuinte, ensinando para os jovens a leitura, escrita e a fazer conta e depois um ofício que gere renda para a pessoa e bem-estar para a família, que melhore a sociedade em sua volta". Twitter, 26 abr. 2019, 6:53 am. Disponível em: https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1121713997156425729. Acesso em: 20 dez. 2021.

______. "Comissão de Retaliação". *O Globo*, 26 set. 2011. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/outra-opiniao-comissao-de-retaliacao-2866269. Acesso em: 20 dez. 2021.

Butter, Michael e Knight, Peter (ed.). *The Routledge Handbook of Conspiracy Theories*. Londres: Routledge, 2020.

Caldeira, Teresa. "Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos': desventuras da democratização brasileira". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 30, p. 162-174, 1991.

Carvalhaes, Flavio e Ribeiro, Carlos Antônio C. "Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional". *Tempo Social*, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019.

Carvalho, Olavo de. *O imbecil coletivo*. Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1999 [1996].

______. *O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

______. "Cientistas sérios". *Brasil sem medo*, 4 jan. 2021. Disponível em: https://www.brasilsemmedo.com/cientistas-serios/. Acesso em: 20 dez. 2021.

Casarões, Guilherme e Magalhães, David. "The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug". *Revista de Administração Pública,* v. 55, n. 1, p. 197-214, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220200556. Acesso em: 2 jan. 2021.

Cesarino, Leticia. "Como vencer uma eleição sem sair de casa". *Internet e Sociedade*, n. 1, v. 1, p. 92-120, fev. 2020. Disponível em: https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Como-vencer-uma-eleic%CC%A7a%CC%83o-sem-sair-de-casa.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

Douglas, K. M. et al. "The psychology of conspiracy theories". *Current Directions in Psychological Science*, v. 6, n. 26, p. 538-542, 2017.

Dourado, Tatiana e Gomes, Wilson. "O que são, afinal, *fake news*, enquanto fenômeno de comunicação política?". In Compolítica, 8. *Anais* [...]. Brasília: Distrito Federal, 2019. Disponível em: http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT6/gt6_Dourado_Gomes.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

Dunlap, Riley. "Climate change skepticism and denial: an introduction". *American Behavioral Scientist*, v. 57, n. 6, p. 691-698, 2013.

Epstein, Steven. *Impure science: aids, activism, and the politics of knowledge*. Berkeley: University of California Press, 1996.

Eyal, Gil. "Trans-science as a vocation". *Journal of Classical Sociology,* v. 19, n. 3, p. 254-274, 2019.

Figueiredo, Angelina. "A Ciência Política e as crises brasileiras". In Encontro Anual ANPOCS, 44, 3 dez. 2020. 1 vídeo (53min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=LJsox_1SVkw. Acesso em: 16 dez. 2021.

Fleck, Giovana e Martins, Laís. "Influenciadores digitais receberam R$ 23 mil do governo Bolsonaro para propagandear 'atendimento precoce' contra Covid-19". *Agência Pública*, 31 mar. 2021. Disponível em: https://apublica.org/2021/03/influenciadores-digitais-receberam-

-r-23-mil-do-governo-bolsonaro-para-propagandear-atendimento-precoce-contra-covid-19/. Acesso em: 20 dez. 2021.

Folha de São Paulo. "'Menino veste azul e menina veste rosa', diz Damares Alves". *Folha de São Paulo*, 3 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml. Acesso em: 20 dez. 2021.

G1. "Mesmo sem lei, escola sem partido se espalha pelo país e já afeta rotina nas salas de aula". *G1*, 5 nov. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/11/05/mesmo-sem-lei-escola-sem-partido-se-espalha-pelo-pais-e-ja-afeta-rotina-nas-salas-de-aula.ghtml. Acesso em: 20 dez. 2021.

_______. "Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19". *G1*, 8 jun. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml. Acesso em: 20 dez. 2021.

Gazeta do Povo. "Algumas lições da pandemia". *Gazeta do Povo*, 7 mar. 2021. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/algumas-licoes-da-pandemia/. Acesso em: 20 dez. 2021.

Gomes, Wilson da Silva e Dourado, Tatiana. "*Fake news*, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia". *Qualidade no Jornalismo, Democracia e Ética* (1), v. 16, n. 2, p. 33-45, 2019.

Grandelle, Renato e Kapa, Raphael. "Bolsonaro afirma que tentará 'aparar' universidades e critica centros acadêmicos". *O Globo*, 9 nov. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-afirma-que-tentara-aparar-universidades-critica-centros-academicos-23225592. Acesso em: 20 dez. 2021.

Haraway, Donna. "Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial". *Cadernos Pagu*, n. 5, p. 7-41, 1995.

Hofstader, Richard. *Anti-intellectualism in American life*. Nova York: Alfred Knopf, 1963.

Instituto Serrapilheira. "Afinal, brasileiros confiam ou não na ciência?". *Instituto Serrapilheira*, 8 out. 2020. 1 vídeo (66 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=SeNG4Zt1ESI&ab_channel=InstitutoSerrapilheira. Acesso em: 16 dez. 2021.

Jewett, Andrew. *Science under fire: challenges to scientific authority in modern America.* Cambridge/Londres: Harvard University Press, 2020.

Kischinhevsky, Marcelo et al. "WhatsApp audios and the remediation of radio: disinformation in Brazilian 2018 presidential election". *Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media*, n. 18, v. 2, p. 139-158, 2020.

Krekó, P. "Conspiracy theory as collective motivated cognition". In Bilewicz, M. et al. (ed.). *The psychology of conspiracy*. London: Routledge, 2015. p. 60-67.

Lewandowsky, S. et al. "The role of conspiracist ideation and worldviews in predicting rejection of science". *PloS ONE*, n. 8, v. 10, p. 1-3, 2013. Disponível em: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0134773. Acesso em: 20 dez. 2021.

______ e Cook, J. *O manual das teorias da conspiração*. Faiurfax: Center for Climate Change Communication of George Mason University, 2020. Disponível em: http://sks.to/conspiracy. Acesso em: 20 dez. 2021.

Lynch, Christian. "A utopia reacionária do governo Bolsonaro (2018-2020)". *Revista Insight Inteligência,* n. 89, p. 21-40, 2020. Disponível em: inteligencia.insightnet.com.br. Acesso em: 20 fev. 2021.

McCright, Aaron e Dunlap, Riley. "Cool dudes: the denial of climate change among conservative white males in the United States". *Global Environmental Change*, n. 21, p. 1.163-1.172, 2011.

Merton, Robert. "A ciência e a ordem social". In Merton, Robert K. *Ensaios de sociologia da ciência*. São Paulo: Editora 34, 2013a. p. 159-178.

______. "Puritanismo, pietismo e ciência". In Merton, Robert K. *Ensaios de sociologia da ciência*. São Paulo: Editora 34, 2013b. p. 15-62.

Michaels, D. "Manufactured uncertainty: protecting public health in the age of contested science and product defense". *Annals of the New York Academy of Sciences,* v. 1, n. 1.076, p. 149-162, 2006. Disponível em: doi: 10.1196/annals.1371.058. Acesso em: 20 dez. 2021.

Milman, Luiz. "Negacionismo: génese e desenvolvimento do extermínio conceitual". In Milman, Luiz e Vizentini, Paulo Fagundes. *Neonazismo, negacionismo e extremismo político*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

Moscovici, Serge. "The conspiracy mentality". In Graumann, Carl e Moscovici, Serge. *Changing conceptions of conspiracy.* New York-Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 1987. p. 151-169.

Nascimento, Assis José Couto do. "Negacionistas: quem são? Como vivem?". *Gazeta do Povo*, 10 abr. 2021. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/negacionistas-quem-sao-como-vivem/. Acesso em: 20 dez. 2021.

Nowotny, Helga. "Science and its critics: reflections on anti-science". In ______ e Rose, Hilary (org.). *Counter-movements in the sciences: the sociology of the alternatives to big science*. Boston: Springer Nature, 1979. p. 1-26.

O Globo. "Militares criticam 'revanchismo'". *O Globo*, 6 jan. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/militares-criticam-revanchismo-em-comissao-da-verdade-3073982. Acesso em: 20 dez. 2021.

Oreskes, Naomi e Conway, Erik. *Merchants of doubt: how a handful of scientists obscure the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Nova York/Londres/Oxford/Nova Delhi/Sydney: Bloomsbury Publishing, 2011.

Pains, Clarissa. "Deputada eleita por partido de Bolsonaro cria polêmica ao pedir que estudantes denunciem professores". *O Globo*, out. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/deputada-eleita-por-partido-de-bolsonaro-cria-polemica-ao-pedir-que-estudantes-denunciem-professores-23195716. Acesso em: 20 dez. 2021.

Patschiki, Lucas. *Os leitores da nossa burguesia: o* Mídia sem Máscara *em atuação partidária (2002-2011)* (Dissertação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2012.

Perissinotto, Renato e Szwako, José. "Movimentos sociais como teóricos políticos". *Lua Nova*, n. 102, p. 231-263, 2017.

Proctor, Robert N. *Agnotology: the making and unmaking of ignorance*. Stanford: University Press, 2008.

______. *Golden holocaust: origins of the cigarette catastrophe and the case for abolition*. Berkley/Los Angeles: University of California Press, 2012.

Ricci, Rudá. "Militarização das escolas públicas". In Cassio, F. (org.). *Educação contra barbárie.* São Paulo: Boitempo, 2019. p. 107-114.

Rigney, Daniel. "Three kinds of anti-intellectualism: rethinking hofstadter". *Sociological Inquiry*, ed. 4, v. 61, p. 434-451, out. 1991.

Roque, Tatiana. "Negacionismo no poder: crise de confiança e colapso ambiental no Brasil". *Heinrich Böll Stiftung*, 1 mar. 2021. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2021/03/01/negacionismo-no-poder-crise-de-confianca-e-colapso-ambiental-no-brasil. Acesso em: 20 dez. 2021.

Sampaio, R. et al. "A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014". *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 21, p. 285-320, 2016.

Shogan, Colleen. "Anti-intellectualism in the modern presidency: a republican populism". *Perspectives on Politics*, v. 5, n. 2, p. 295-303, 2007.

Silva, Michelle. "Once upon a time, a human rights ally: the state and irs bureaucracy in right-wing populist Brazil". *Human Rights Quarterly*, v. 42, issue 3, p. 646-666, ago. 2020.

Szwako, José. "O que nega o negacionismo?". *Cadernos da Subjetividade*, n. 21, p. 71-78.

______ e Gurza Lavalle, A. "Movimentos sociais e sociedade civil: repensando nossas lentes". In Avritzer, Leonardo et al. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. São Paulo: Autêntica, 2020.

______ e Hollanda, C. Buarque de. "Beyond human rights against the state: meanings of 'reconciliation' and state/society interactions in Brazil (1979-2020)". Mimeografado.

______ e Souza, Rafael de. "Balbúrdia? Sobre anti-intelectualismo e ativismo científico no Brasil contemporâneo". In Encontro anual da ANPOCS, 45, 19 a 27 out. 2021.

Taguieff, Pierre-André. *The force of prejudice: on racism and its doubles*. London/Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

Tocqueville, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Tokojima Machado, Dayane e Gitahy, Leda. "Combate à desinformação e divulgação científica exigem ciência". *Observatório da Imprensa*, ed. 1.111, 2020. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/desinformacao/combate-a-desinformacao-e-divulgacao-cientifica-exigem-ciencia/. Acesso em: 20 dez. 2021.

______ et al. "Natural stings: selling distrust about vaccines on Brazilian YouTube". *Frontiers in Communication*, v. 5, p. 1-9, 2020.

Uscinski, Joseph (ed.). *Conspiracy theories and the people who believe them*. Nova York: Oxford University Press, 2019a.

______. "Down the rabbit hole we go". In Uscinski, Joseph (ed.). *Conspiracy theories and the people who believe them*. Nova York: Oxford University Press, 2019b.

Wardle, C. e Derakhshan, H. "Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making". *Council of Europe Report*, n. 27, p. 1-107, 2017.

Zerubavel, Eviatar. *The elephant in the room: silence and denial in everyday life.* Oxford: Oxford University Press, 2006.

Capítulo 5

As casas e suas conexões: para pensar as desigualdades na pandemia

Eugênia Motta

1. Introdução

A única forma eficaz de combater o avanço da epidemia de Covid-19, os especialistas são unânimes em afirmar, é que as pessoas tenham pouca interação umas com as outras, já que a principal forma de transmissão se dá pelo contato direto entre humanos. Por isso, as principais políticas aplicadas mundo afora, mesmo depois de começada a vacinação, estiveram baseadas em estimular que as pessoas fiquem em suas casas pelo maior tempo possível. Isso fez com que esses espaços ganhassem maior importância no debate público e que a relação das pessoas com eles mudasse. Este texto assume o ponto de vista das casas e do que ocorre dentro e a partir delas durante a epidemia para demonstrar como desigualdades e suas inscrições no espaço urbano se apresentam como parte da experiência de crise pandêmica.

A declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020 instituiu formalmente a pandemia de Covid-19. Um pouco antes disso, e muito rapidamente a partir de então, a maior parte dos humanos passou a se perceber como partícipe de um mesmo tempo extraordinário. As crises são momentos de inflexão histórica, de uma temporalidade diferente, que permite a imaginação de transformações radicais (Koselleck e Ritcher, 2006), chamando à ação, e o momento anterior passa a ser considerado como de normalidade, assim como se supõe uma volta posterior a ela (Roitman,

2016). Essa pandemia foi uma hipercrise não só pelo alcance de suas consequências, mas também por ser causada por uma ameaça externa à ação humana, desconhecida e imprevisível, diferente de crises econômicas, por exemplo (Motta e Onto, 2020). Mas, se, por um lado, ela é generalizada, por outro, desdobra-se em múltiplas crises pessoais e familiares, e estas são muito diferenciadas e marcadas por histórias de vida e por condições sociais específicas. Ter que ficar em casa ou não poder fazê-lo e as consequências de um ou outro condicionaram a gravidade com que pandemia afetou as pessoas.

Morar cumpre a função primordial de prover abrigo, sendo considerado um direito humano e, pela Constituição brasileira, um direito social ao lado da saúde e da educação. É dentro das casas que ocorrem atividades cruciais, como comer, dormir, cuidar e ser cuidado. Comprar, alugar ou melhorar as estruturas físicas de uma casa mobilizam grandes investimentos financeiros e compõem os projetos de futuro de indivíduos e famílias. Todos esses aspectos são atravessados por desigualdades: recursos e direitos distribuídos de maneira diferencial e diferenciadora a partir de estruturas sociais e institucionais historicamente constituídas. Para muitas pessoas, é mais difícil morar (bem) e, para outras, pode ser impossível. Neste texto, proponho examinar os aspectos sensíveis das desigualdades por meio de uma abordagem relacional das casas, de modo a qualificar as suas consequências sobre as vidas reais.

A discussão que proponho tem variadas fontes empíricas. A primeira delas é o material etnográfico produzido na pesquisa de campo que venho conduzindo desde 2012 no Complexo do Alemão, conjunto de favelas da Zona Norte do Rio de Janeiro. A maior parte dessas observações foi feita, portanto, antes da pandemia de Covid-19. Também se baseia em dados preliminares de uma pesquisa coletiva em andamento na Maré desde outubro de 2020.[1] Este é um bairro também composto de favelas, nessa mesma área da cidade, onde investigamos as dinâmicas econômicas dos negócios e das famílias. A terceira fonte são observações, durante a pandemia, do cotidiano de várias pessoas com quem tenho proximidade, tenham essas relações sido construídas em trabalho de campo ou não, e da minha própria vida em isolamento. Embora a auto-observação seja uma constante no trabalho etnográfico, o tempo pandêmico deu a ela um novo sentido, já que minha própria casa se tornou meu ponto de vista literal, de onde, por meio de telas diversas, relaciono-me com o mundo, inclusive como pesquisadora.

[1] A pesquisa é executada pelo Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia – NuCEC, e a Redes da Maré, coordenada pela autora, e é intitulada "Dinâmicas Econômicas na Maré em Tempos de Pandemia".

O objetivo deste capítulo também é demonstrar como a etnografia pode iluminar questões sociológicas e sociais de amplo alcance. A observação minuciosa e prolongada da vida real, informada por análises históricas e de grandes escalas (aqui, no caso, as desigualdades), pode oferecer, por seu lado, os elementos que permitem qualificar como fatores estruturais se apresentam em termos cotidianos, ajudando a compreender sua reprodução, por exemplo. Seria uma função quase que meramente ilustrativa se esse tipo de abordagem não servisse também para colocar em questão assunções interpretativas mais macro. Para ficar no assunto deste texto, a contribuição da etnografia seria responder à pergunta: Sabendo que as desigualdades atravessam todos os aspectos da vida social e, por isso, certamente, a experiência da pandemia, como se apresentam nessa situação específica?

Este texto está dedicado principalmente a refletir sobre as casas em favelas cariocas. Esses espaços se diferenciam de seu entorno por uma combinação entre diversos aspectos, nenhum deles necessário ou suficiente para definir se um lugar é ou não uma favela, ou, melhor colocando, se será ou não tratado assim por algumas (ou muitas) pessoas e instituições. Há em jogo elementos estéticos, como ruas desalinhadas e estreitas, casas sem padrão arquitetônico ou sem acabamentos, como reboco e pintura, e outros, infraestruturais, como falta de pavimentação das vias de circulação pública e de acesso a esgotamento. A classificação operada por agências estatais por meio de décadas de políticas voltadas a esses espaços também é um fator importante, assim como a presença de grupos que exercem controle territorial armado. Por fim, a suposição de que as formas de apropriação e posse dos terrenos sejam ou tenham sido irregulares ou ilegítimas se soma a esses outros fatores ora apresentados como base para nomeação de um lugar como favela, ora como atribuição decorrente dela.

A própria fluidez da ideia de favela e, ao lado disso, a permanente disputa em torno dessa categorização, carrega o que acredito ser o coração daquilo que pode ser considerado como qualidade sociológica fundamental da desigualdade: a ideia de que existem lugares na cidade que são considerados diferentes, anormais, exceções.[2] Seja na argumentação dos que ainda defendem extinguir esses lugares ou na boca de militantes de direitos humanos, favela é uma forma de falar sobre diferenças sociais que se inscrevem na paisagem urbana. Não é necessário, portanto, construir uma definição externa

---

2 Discuti, em outro texto, como as favelas foram tratadas nas estatísticas populacionais, investigando, principalmente, a categoria “aglomerado subnormal” usada pelo IBGE para tratar das favelas (Motta, 2019).

àquela operada por meio do uso da categoria favela quando se trata de refletir sobre desigualdade, já que ela supõe não apenas a existência da desigualdade, mas também o desfavorecimento indubitével expresso espacialmente ali.

Na seção a seguir, argumento sobre a relação entre uma antropologia da casa e uma abordagem relacional sobre a cidade e o urbano. Depois, e com base nessas propostas interpretativas, mostro como, em tempos de pandemia, as casas que permitem um melhor isolamento são aquelas mais bem conectadas. Qualifico essas conexões em relação às infraestruturas urbanas, aos mercados, às políticas públicas e a outras casas. Na última seção, antes da conclusão, discuto o cuidado dentro da casa em dois tipos de situação: o cuidado aos doentes que ocorre nas casas na favela e o trabalho remunerado de mulheres em outras casas diferentes das suas.

2. Casas conectadas e espaço urbano

As casas, nas suas múltiplas formas de existência – edifícios materiais, mercadorias, instituições do parentesco –, são entidades relativamente autônomas, mas que só existem quando relacionadas. Essa é a ideia que lastreia a formulação de Louis Marcelin (1996; 1999) sobre a configuração de casas e que utilizo para descrever o entramado de interdependência que constitui esses arranjos. A expressão vem do alemão, *Interdependenzgeflecht*, usada por Norbert Elias (1980) para tratar das figurações, conceito no qual baseio mais fortemente o meu uso interpretativo, que se diferencia sutilmente do de Marcelin.[3]

A interdependência se dá por meio de sentimentos morais ligados à percepção sobre proximidade e existência mútua entre pessoas (Sahlins, 2013), ou seja, a como elas se percebem como amigos e parentes e às implicações disso no que diz respeito às obrigações que têm umas com as outras, como de cuidar, ajudar e respeitar. As relações entre próximos são baseadas em afetos positivos, como amor e solidariedade, mas também envolvem hierarquias, conflitos, medo e, por vezes, violência (Lambek, 2011; Carsten, 2013). As casas, por sua vez, são instituições e "pessoas morais" (Lévi-Strauss, 1991), entidades que são referência para essas relações, ao mesmo tempo que são os espaços materiais que acolhem as atividades que as produzem cotidianamente. De maneira suscinta, esta é uma abordagem teórica, antropológica, que coloca em questão

[3] Fiz uma discussão mais detalhada sobre o conceito em Motta, 2014.

o parentesco como um sistema desencarnado e dá atenção à vida real, às formas como as pessoas pensam e ao que elas fazem e percebem que as tornam família e amigos. Em outras palavras, a opção etnográfica traz ao centro da análise as casas e o cotidiano.

Esse tipo de abordagem surge, portanto, da observação prolongada das vidas ordinárias das pessoas, a partir da qual pude perceber esse lugar crucial da casa na vida social dos moradores da comunidade em que fiz trabalho de campo. Meu interesse mais imediato eram as práticas econômicas, cuja análise me levou a propor que elas só eram inteligíveis na sua articulação com os espaços materiais e as relações familiares e de amizade. E, como pivô dessa articulação, estavam as casas. Elas são os lugares onde as pessoas comem, dormem, cuidam umas das outras – de crianças, idosos, doentes, principalmente – guardam seus objetos mais valiosos, atividades fundamentais na construção de relações próximas e de pessoalidade. Elas são as referências segundo as quais se organizam gastos de dinheiro e estratégias coletivas para se ganhar a vida e nelas se projetam futuros individuais e conjuntos. A circulação de pessoas, objetos, dinheiro e substâncias – especialmente em torno da alimentação – eram, ao mesmo tempo, matéria e expressão das relações (Motta, 2014).

Essa perspectiva permite uma inflexão no olhar sobre as cidades, especialmente para o que se chama de moradia. Se consideramos um bairro, um lugar, uma favela, tomando os edifícios como a parte visível de arranjos muito complexos que envolvem moralidades, compromissos, formas de imaginar o futuro e de conceber o dinheiro, por exemplo, as perguntas a serem respondidas sobre a desigualdade e sobre a pandemia, mudam. Somam-se à objetividade dos níveis de renda – expresso por meio de quantidades –, por exemplo, a forma como as pessoas qualificam moralmente o dinheiro e, portanto, escolhem como gastá-lo, como valorizam os espaços, que relações são mais importantes para elas. Reciprocamente, compreender as casas como participantes de uma paisagem especificamente urbana, como é o caso das favelas, leva a considerar outras conexões. Sobre elas, trato a seguir.

3. Isolamento e conexão

Proponho uma análise sobre conexões com a cidade e a vida coletiva mais ampla, durante a crise pandêmica e a partir de suas ressonâncias. Meu argumento é que quanto mais bem conectadas as casas, mais possível é o seu isolamento. A ambiguidade presente nessa afirmação situa as questões aqui tratadas num espectro maior de reflexão sobre casas,

já que a tensão entre autonomia e dependência está na base das moralidades em torno delas, fruto de uma abordagem relacional (Motta, 2020b). Ideias de autonomia – que se expressam no modelo nativo da casa autossuficiente e formada por um casal e seus filhos – conjugam-se à necessária dependência diacrônica ou sincrônica de outras casas, no mínimo, as casas dos pais do casal, onde foram criados. No topo da hierarquia entre casas, em uma configuração, estão aquelas tão autônomas que podem manter relações mais fortes e duradouras com várias outras. Concretamente, esse era o caso de Maria, minha principal interlocutora no Complexo do Alemão: ela oferecia abrigo, comida e diversão aos netos durante o dia de trabalho dos pais, cuidava deles quando adoeciam, membros da família iam comer lá durante a semana, além de o casal mais velho ter ajudado duas filhas a construírem suas próprias moradas. Por seu lado, essas pessoas deviam-lhe respeito e gratidão, assim como se viam obrigadas a prestar ajuda sempre que necessário. Em suma, autonomia e dependência, apesar de serem princípios, por vezes, contraditórios e em constante tensão, não são excludentes, pelo contrário, dão sentido um ao outro. Reconhecer a inscrição desses arranjos na paisagem urbana significa considerar que, entre elas e por meio desses fluxos entre próximos, nas cidades, as casas também estão conectadas de outras maneiras aos seus, digamos assim, lados de fora.

Isso se dá por meio de materialidades que permitem a entrada de recursos importantes para a manutenção da vida, como água e eletricidade, por exemplo, e a saída de resíduos e sobras, como esgoto e lixo. Esses fluxos dependem de canos, fios, caçambas, as chamadas infraestruturas urbanas que são coletivas. Em muitas favelas, mas não exclusivamente nelas, essas ligações são falhas ou inexistentes. Não é preciso argumentar sobre as consequências negativas da falta de saneamento adequado e de serviços estáveis de eletricidade, mas isso se torna ainda mais problemático quando sair de casa e encontrar pessoas representam perigo de vida, como durante a pandemia.

A intermitência no fornecimento de água encanada é um fator de diferenciação, inclusive dentro das favelas, que tem impacto, por exemplo, nos preços do mercado imobiliário. Com dutos tendo sido conectados de maneira progressiva e respondendo a necessidades imediatas e com os recursos disponíveis, há muitas favelas em que algumas casas recebem água com muito menos frequência que outras.[4] Algo similar acontece com a eletricidade. As interrupções no fornecimento podem ser tão frequentes que

[4] Na maior parte das favelas, existem os manobreiros, responsáveis por gerir a distribuição de água nas comunidades, liberando ou interrompendo o fluxo para cada região. Essa é uma estratégia que garante que haja distribuição para todos, já que, se isso não fosse feito, a água só fluiria para parte das casas.

impossibilitam, como pude observar, o armazenamento de uma boa quantidade de alimentos perecíveis em geladeiras e congeladores. Isso pode significar que as famílias gastem mais com esses itens, já que é comum que os preços sejam proporcionalmente maiores quanto menor a quantidade adquirida, ou pode obrigar o uso dos aparelhos de outras casas, em que se empreste lugar no freezer.

A conexão doméstica com a internet, que, até hoje, no Rio de Janeiro, depende de cabos e fios, tornou-se especialmente crítica com a exigência de aulas remotas, a possibilidade de trabalho remoto (alternativa para poucas profissões) e para os negócios. Mesmo pequenas lojas e prestadores de serviços na Maré passaram a utilizar redes sociais e aplicativos de mensagem para manter seus clientes. Mas, mesmo antes da pandemia, como muitas de minhas interlocutoras no Complexo do Alemão me contaram, uma boa conexão era a condição para que crianças e adolescentes ficassem longe da rua. Maria tratava o gasto com internet como um recurso dirigido aos netos e à necessidade de mantê-los longe da rua, quando a ameaça não era uma doença contagiosa, mas as más companhias.

As conexões ruins com as infraestruturas urbanas, que permitem a chegada de recursos importantes para a manutenção da vida, vão além dos problemas imediatos causados quando, em uma casa onde há serviço regular, ele é interrompido eventualmente. Elas influenciam dinâmicas econômicas e condicionam a organização do dia a dia, colocando em movimento os fluxos de trocas de favores e de ajuda entre as casas.

Retomo a consideração sobre economia para chegar ao segundo tipo importante de conexão das casas, que é com os mercados. As lojas dentro das favelas, assim como o comércio de bairro, em geral, apresentam preços mais altos que grandes redes de supermercados. A vantagem de não ter que pagar por transporte, algumas vezes, compensa a compra dentro da comunidade, mas, na maior parte das vezes, é preciso ir mais longe para economizar, especialmente na compra de comida, o que ocupa um lugar proporcionalmente maior na renda quanto mais pobres são as famílias. As entregas domiciliares não são exclusividade de bairros ricos e cresceram durante a pandemia em favelas como a Maré, como relatam vários comerciantes, mas representaram um aumento no custo de produtos, além de servirem a clientes apenas do entorno. Mercados, lojas e pequenas fábricas requerem compra de matérias-primas, e a escolha de fornecedores é especialmente crítica para os pequenos negócios, com margens de lucro baixas, cujo ganho está relacionado a pequenas diferenças entre preços de compra

e venda. Movimentar-se pela cidade, portanto, é uma condição para menores gastos, o que afeta famílias e comerciantes.

A conexão das casas nas favelas com parte do mercado de trabalho se dá por meio do transporte público. A mobilidade urbana e seus problemas alimentam e são alimentados por desigualdades propriamente urbanas, que dizem respeito a uma especialização de bairros e áreas que se dá pela diferença no preço da moradia. Durante a pandemia, circulam abundantemente registros de ônibus lotados nas grandes cidades brasileiras, sendo a maior possibilidade de contaminação um adendo perverso aos problemas enfrentados pelos trabalhadores urbanos. Além disso, nas favelas, residem trabalhadores com salários mais baixos e vínculos de trabalho mais precários. Isso significa que a baixa qualidade das relações de trabalho se soma à precariedade do transporte para constituir uma conexão frágil com as formas importantes de ganhar dinheiro.

As políticas públicas são o terceiro elemento, no qual as casas conectadas de maneira precária dificultam ou impedem que as pessoas fiquem mais tempo nelas. Durante uma pandemia, o acesso aos serviços de saúde é o recurso mais evidentemente crítico e, por isso, não me alongo sobre eles. Vou a outro exemplo de política pública, relacionada à pandemia especificamente, o Auxílio Emergencial, que teve importância fundamental na vida de muitas famílias, como pudemos constatar nas entrevistas com moradores da Maré.[5] O dinheiro serviu para pagar alimentos, por exemplo, mas também para abastecer negócios com matérias-primas ou pagar dívidas. Sobre as políticas públicas, meu argumento vai mais na direção de uma proposta de enquadramento da questão. Por que e em que medida faz sentido, em vez de tratar do acesso, como se faz mais comumente? Considerar como um tipo de conexão das casas chama atenção para dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, ao fato de que, embora as políticas estejam vinculadas a CPFs, ou seja, a indivíduos singulares, elas estão inseridas em arranjos em que a casa – com suas conexões – é a principal referência. Em segundo lugar, essa forma de analisar sugere a combinação com outros aspectos (outras conexões) que qualificam uns aos outros.

[5] O Auxílio Emergencial é uma política do governo federal de transferência de renda iniciada em abril de 2020 com o objetivo de mitigar os efeitos econômicos da pandemia. A proposta inicial era de oferecer R$ 200,00 a pessoas em condições econômicas vulneráveis, como desempregados e trabalhadores autônomos. O Congresso decidiu aumentar o valor para R$ 600,00 mensais, que foram pagos em 2020, durante até cinco meses. Metade desse valor foi pago aos mesmos beneficiários ao longo de até mais quatro meses. Em 2021, a política foi retomada, pagando valores entre R$ 150,00 e R$ 375,00 para um número menor de benificiários, já que os critérios de concessão foram revistos.

Levar um filho para ser atendido, no caso de doença, por exemplo, comumente depende de que mulheres deixem crianças ao cuidado de outras e, se trabalharem como faxineiras, por exemplo, implica a perda de remuneração de um dia de serviço. Quanto mais longe de onde moram, mais demorado ou deficiente for o atendimento, maiores os efeitos nessas outras conexões – nesse caso, a outras casas e ao mercado de trabalho. A ideia, então, não é definir se há ou não acesso, ou apenas se ele é mais ou menos fácil, mas qualificar o que o torna possível ou o dificulta.

O Auxílio Emergencial, assim como outras políticas de transferência de renda, como o programa Bolsa Família, embora não prescindam de um direcionamento individualizado, consideram unidades mais amplas, como as famílias e, mais recentemente no caso do Auxílio Emergencial, a composição domiciliar.[6] Mas os arranjos em que esses recursos se inserem, como pudemos constatar na Maré, são mais amplos e variados que os da família nuclear suposta na regulação da política. Entrevistamos pessoas que dividiram os recursos com parentes de outras casas, que emprestaram o dinheiro a amigos ou pagaram dívidas. Minha proposta interpretativa, em resumo, é dar relevo à casa como a unidade prática e moral segundo a qual as pessoas organizam e imaginam suas vidas reais, considerando, ao mesmo tempo, condições mais generalizadas e estruturais.

Como venho argumentando em meus textos, as relações entre casas são constitutivas de cada uma e de arranjos que chamo de configurações de casas. As conexões entre as casas se expressam e são constituídas por meio da circulação de pessoas e substâncias, justamente aquilo que as políticas de contenção da contaminação sobre o coronavírus procuram evitar ou diminuir. Como descrevi anteriormente, muitas deficiências na conexão das casas com as infraestruturas urbanas, por exemplo, são sanadas por meio da conexão com outras casas. Isso significa que muitas casas não podem abrir mão dessas circulações, fazendo com que seja impossível ficar em casa. Especialmente em momentos críticos como o da pandemia, as relações, a solidariedade de parentes, amigos e vizinhos pode ser crucial.

Mas, se, para algumas casas, foi impossível romper fluxos, em outros casos, o que ocorreu foi uma reorganização das configurações para que se pudesse conjugar a diminuição de circulação com a necessidade, por exemplo, de ajudar. Conheci, em razoável detalhe, ao menos três casos, entre vários de que tive notícia, de adultos jovens e sem

---

[6] Na nova versão do auxílio, em 2021, diferenciaram-se, por exemplo, valores para pessoas que moram sozinhas ou com outras, em que as primeiras recebiam um valor menor.

filhos que foram morar na casa dos pais ou avós, mesmo tendo sua própria moradia. Antes da pandemia, faziam visitas frequentes, auxiliavam seus familiares com compras, por exemplo, e eventualmente dormiam ou comiam nessas casas onde passaram a viver assim que começou a pandemia. Como já não deveriam ir e vir entre casas, em vez de interromper os fluxos, essas pessoas reorganizaram seu cotidiano, de forma a manter as relações de troca. Esses movimentos seguiram sempre a hierarquia da configuração de casa, em que, em geral, a casa de pais ou avós ocupam um lugar proeminente. Esse tipo de estratégia só foi possível, porém, em casas em que havia espaço, boas conexões e recursos que permitiam acolher os jovens adultos (que, em geral, voltaram para a casa em que foram criados).

4. Cuidado nas casas

O fato de que as desigualdades possam fazer com que seja muito mais difícil para algumas pessoas protegerem a si e aos seus próximos da Covid-19, não quer dizer que inexista cuidado. Tanto o Complexo do Alemão como a Maré, por exemplo, são servidos por unidades estatais como postos de saúde e Clínicas da Família. Os que pude visitar no Alemão (antes da pandemia) eram muito bem organizados, equipados, e não ouvi reclamações sobre os atendimentos. As agentes de saúde (eram, na maioria, mulheres) podiam ser vistas em suas rondas pelas favelas quase diariamente. Além disso, presenciei várias visitas domiciliares. As consultas com médicos especialistas, estas sim, podiam demorar, e havia grande dificuldade para realização de exames, que precisavam ser feitos em unidades de saúde fora do bairro. Em suma, existe uma rede importante de atendimento de saúde profissional, que, embora certamente não atenda a todas as necessidades dos moradores, dá conta de parte da demanda.

Contudo, grande parte do cuidado, incluindo proteção contra o adoecimento e tratamento de enfermos, é feito dentro das casas e com ao acionamento da solidariedade entre elas. Observei várias dessas práticas durante o trabalho de campo antes da pandemia, especialmente quando minha principal interlocutora, Maria, adoeceu seriamente (Motta, 2020a). Parece-me que a falta de acesso rápido a especialistas possa estar ligada ao que descrevo a seguir, mas não é uma explicação suficiente, já que se percebem operando ali relações, moralidades e conhecimentos que não são resultantes da falta de nada, como procurarei demonstrar brevemente por meio de observações etnográficas.

Uma vizinha de Maria, Claudia, mantinha um negócio anexo a sua casa, como é bastante comum nas favelas. Uma parede dividia o quintal da loja estreita que ocupava toda a frente do imóvel. Lá, ela mantinha expostas as roupas usadas que revendia e passava as tardes fazendo consertos à beira de uma máquina de costura que ficava bem em frente à porta, de onde podia observar o movimento da rua. Em um dia em que estava conversando com a costureira nesse local, entrou na loja uma mulher dizendo que se sentia mal. Claudia, então, virou-se para mim e, fazendo piada, perguntou: "A doutora aí sabe tirar pressão?". Eu não sabia. Ela foi buscar um aparelho mecânico de aferição de pressão arterial dentro de casa e explicou como se fazia. Conferiu a pressão da vizinha, sem me dizer qual era, e pediu que eu verificasse sozinha. Depois disso, voltou à casa e entregou um comprimido à visitante, instruindo que o colocasse imediatamente sob a língua e se dirigisse ao posto de saúde. Claudia me contou que mandava regular o aparelho em uma loja especializada com frequência.

Depois desse dia, presenciei alguns outros de seus atendimentos. Um deles foi dado a uma mulher que não buscava ajuda, mas reclamou de dores nos pés. Minha anfitriã olhou os calcanhares da moça, expostos na sandália de dedo, com rachaduras tão profundas na pele que, em alguns lugares, podia-se ver carne viva. Claudia pediu que ela voltasse mais tarde, pois tinha cremes adequados e cuidaria das feridas que "são perigosas, podem infeccionar" e explicou que eram causadas pelo contato com produtos de limpeza, tendo a moça admitido que não usava qualquer proteção durante as faxinas que fazia profissionalmente.

Esses tratamentos eram feitos por uma pessoa cujo treinamento tinha sido dado por uma parente, esta, sim, com formação técnica em enfermagem. Claudia é um dos diversos agentes de saúde não profissionais reconhecidos por seu conhecimento e habilidade no tratamento de problemas de saúde. Observei outras pessoas, na maioria, mulheres, dando conselhos baseados na sua experiência profissional, seja no ensino formal ou na observação de outras pessoas com treinamento.

Testemunhei algumas conversas em que as pessoas, comparando quadros clínicos e trocando impressões sobre o suposto efeito de remédios e terapias, decidiam aumentar ou diminuir doses ou substituir fármacos. Ouvi avaliações sobre o efeito de reduzir doses para fazer render mais medicamentos muito caros. Muitos tratamentos recomendados por médicos profissionais eram acrescidos de banhos, chás e alimentos

específicos, em geral, recomendado por mulheres mais velhas, que herdaram de suas mães e avós o conhecimento necessário para bem aplicá-los.

Avaliações sobre os efeitos objetivos e mensuráveis dessas terapias (se fazem bem ou mal à saúde dos pacientes) são difíceis de ser feitas, já que são misturas bastante complexas entre conhecimentos formais, atendimentos profissionais e observações e práticas leigas, dificilmente isoláveis. Além disso, do ponto de vista médico, algumas são evidentemente eficientes, outras, provavelmente inócuas e outras, perigosas. O que procuro mostrar é que existem inúmeras práticas de cuidado além daquelas oferecidas nas instituições de saúde e que a elas se combinam, acionadas por meio das mesmas redes que conectam as casas. É razoável imaginar que, durante a pandemia, esses conhecimentos e práticas possam ter participado no tratamento dos doentes.

Muitas de minhas interlocutoras no Complexo do Alemão eram ou tinham sido empregadas domésticas, faxineiras ou babás. Outras eram cuidadoras de idosos e de pessoas com mobilidade reduzida. Elas proviam cuidados dentro de casas, mas o faziam profissionalmente.[7] A pandemia chamou atenção para aspectos críticos desse tipo de relação. O pagamento dessas profissionais se dá, muitas vezes, por dia trabalhado, e grande parte delas não têm vínculos formais com seus empregadores. Sem as proteções garantidas pelos contratos, viram-se dependendo da vontade de patrões de continuar os pagamentos, mesmo que elas não pudessem ir trabalhar. Mas houve muitos casos em que foram obrigadas, por imposição explícita ou por temerem perder sua renda, a continuar arriscando-se no transporte público e no contato com os moradores de outras casas.

É fato, também, que algumas famílias dependem dos serviços prestados por cuidadoras, por exemplo, para o bem-estar de dependentes. Muitas dessas profissionais passaram a ficar mais tempo nos seus locais de trabalho e dormindo na casa dos patrões para evitarem ônibus e trens cheios. Ficaram em casa, mas não nas suas próprias.

Nesse cruzamento com formas de ganhar a vida, o cuidado dentro das casas apresenta um mundo de ambiguidades na proximidade entre patroas e empregadas, entre estas e as pessoas de que cuidam e a dependência econômica de profissionais que ganham pouco e têm poucos direitos nessa relação. Durante a pandemia, para que algumas casas pudessem isolar-se bem, seus membros tivessem suas necessidades

---

[7] Alguns tratamentos oferecidos entre parentes e amigos também são pagos, mas esse tipo de remuneração responde a regras e princípios completamente diferentes daqueles de que trato nesta parte do texto, que é o que se chama mais comumente de trabalho doméstico.

atendidas, outras casas precisaram manter-se abertas e fornecer a esses primeiros os cuidados pelos quais pagaram.

5. Conclusão

Vírus não escolhem a quem atacar, são agentes oportunistas. Esse aspecto de sua propagação faz com que, por um lado, uma pandemia como a que vivemos exponha da mesma maneira a todos os humanos, igualando-nos na nossa condição de seres biológicos e igualmente suscetíveis à doença. Por outro lado, porém, a experiência de adoecer, as incertezas e as dificuldades geradas direta ou indiretamente pela crise podem ser muito diferentes. As análises apresentadas neste texto sugerem que as desigualdades preexistentes e persistentes fazem com que a pandemia seja experimentada de maneira distinta segundo condições específicas das casas na cidade. É, portanto, quando o agente primário de uma emergência é ele próprio igualitário – o vírus – que seus efeitos diferentes deixam explícitas o quão significativas são as desigualdades.

A etnografia, como método de produção de dados, permite acesso à forma como as pessoas se movem cotidianamente para buscar uma boa vida. A teoria etnográfica, aquela que toma essas realidades como base interpretativa, possibilita o desenvolvimento de propostas teóricas que permitem superar categorias preconcebidas, inclusive algumas gestadas na própria tradição das ciências sociais. A antropologia da casa vai nessa direção ao trazer o cotidiano e a vida ordinária como bases empíricas e interpretativas. Este texto tem pretensões necessariamente modestas, mas que apontam para os ganhos compreensivos de uma análise que cruza questões estruturais e de grande escala – a desigualdade urbana no Rio de Janeiro, conectada a questões nacionais – com a forma como as pessoas experimentam desafios, concebem estratégias, lidam com constrangimentos e aproveitam oportunidades.

Essa abordagem permitiu deixar claras as relações entre diferentes expressões da desigualdade que foram explicitadas ou agudizadas durante a pandemia e pela necessidade de ficar em casa. As conexões frágeis e das casas se somam como condições que dificultam a proteção adequada de muitas pessoas do contágio. As práticas de cuidado fora das unidades de saúde são uma forma de tratar os enfermos, ao mesmo tempo que expõem mais as pessoas encarregadas dessas atividades, seja na ajuda a vizinhos, amigos e parentes, seja profissionalmente. As mulheres estão especialmente vulneráveis

à contaminação nesses casos, e recai sobre elas, preferencialmente, a carga maior de trabalho de cuidado que a pandemia impõe.

No começo da pandemia, a maior preocupação com as favelas e o que era considerado como um risco, pelo menos segundo os analistas nos grandes jornais, era a imensa quantidade de pessoas morando em espaços pequenos. Como demonstrei antes, esse era um entre outros inúmeros fatores que tornam mais difícil o isolamento e, por isso, mais difícil proteger-se da Covid-19. A compreensão sobre essa combinação de fatores e de como as casas participam da vida das pessoas de maneira significativa pode ajudar a imaginar políticas mais eficazes e eficientes ou, pelo menos, evitar que se cometam velhos erros.

Este texto foi escrito ainda em meio à pandemia. É sempre um grande risco propor interpretações sobre fenômenos em curso, porque isso impede que se tome algum tipo de distância, em geral, necessária para análises mais acuradas. Mas é justamente esse tipo de exercício que permite, a meu ver, colocar à prova nossa capacidade de pensar sobre problemas reais. Em um texto citado, em geral, de maneira equivocada, Jeanne Favret-Saada (1990) escreveu sobre ser afetado. Diferente da leitura ingênua (e desatenta) que se faz dessa expressão, a antropóloga não trata de empatia ou simpatia entre pesquisador e interlocutores, mas do envolvimento radical que coloca projetos de conhecimentos em risco. Estamos todos imersos na pandemia, inteiramente envolvidos. Colocar nossos projetos de conhecimento em risco, arriscando ir além do que faríamos em tempos de relativa normalidade, é o mínimo que podemos fazer.

Referências

Carsten, Janet. *Cultures of relatedness: new approaches to the study of kinship*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2000.

______. *After kinship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

______. "What kinship does – and how". *HAU – Journal of Ethnographic Theory*, v. 3, n. 2, p. 245-251, 2013.

Elias, Norbert. *Introdução à sociologia*. Braga: Edições 70, 1980.

Favret-Saada, Jeanne. "Être affecté". *Gradhiva – Revue d'Histoire et d'Archives de l'Anthropologie*, v. 8, p. 3-9, 1990.

Koselleck, Reinhart e Richter, Michaela W. "Crisis". *Journal of the History of Ideas*, v. 2, n. 67, p. 357-400.

Lambek, Michael. “Kinship as gift and theft: acts of succession in Mayotte and Israel”. *American Ethnologist*, v. 1, n. 38, p. 2-16, 2011.

Lévi-Strauss, Claude. “Maison”. In Bonté, P. e Izard, M. (ed.). *Dictionnaire de L'Ethnologie et de L'Anthropologie.* Paris: PUF, 1991. p. 434-436.

Marcelin, Louis Herns. *A invenção da família afro-americana: família, parentesco e domesticidade entre os negros do recôncavo da Bahia, Brasil* (Tese). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

______. “A linguagem da casa entre os negros no recôncavo baiano”. *Mana*, v. 5, n. 2, p. 31-60, 1999. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/S0104-93131999000200002. Acesso em: 20 dez. 2021.

Motta, Eugênia. “Houses and economy in the favela”. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, v. 11, n. 1, p. 118-158, 2014. Disponível em: http://www.vibrant.org.br/issues/v11n1/eugenia-motta-houses-and-economy-in-the-favela/. Acesso em: 20 dez. 2021.

______. “Resistência aos números: a favela como realidade (in)quantificável”. *Mana*, v. 25, n. 1, p. 72-94, 2019.

______. “Uma casa boa, uma casa ruim e a morte no cotidiano”. *Etnográfica*, v. 24, n. 3, p. 775-795, 2020a.

______. “Ambiguidades domésticas e a pandemia”. *Revista Dilemas – Reflexões na Pandemia*, Seção Especial, 2020b. Disponível em: https://www.reflexpandemia.org/texto-19. Acesso em: 20 dez. 2021.

______ e Onto, Gustavo. “O tempo da crise e a moral do dinheiro: o que legitima o gasto público durante a pandemia?”. *Revista Rosa*, 27 jul. 2020. Disponível em: http://revistarosa.com/1/o-tempo-da-crise-e-a-moral-do-dinheiro. Acesso em: 20 dez. 2021.

Sahlins, Marshall. *What kinship is-and is not*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

Roitman, Janet. “The stakes of crisis”. In Kajer, P. e Olsen, N. (ed.). *Critical theories of crisis in Europe*. London: Rowman & Littlefield International, 2016. p. 17-34.

Capítulo 6

Celebramos ou negamos 1988? A trajetória das políticas sociais no pré e durante a Covid-19

Celina Souza

1. Introdução

A Constituição de 1988 e suas emendas consubstanciaram um projeto de nação democrática, plural e menos desigual socialmente. Como parte desse projeto de nação, a Constituição e suas emendas também aprovaram vários mecanismos desenhados para reduzir os efeitos das desigualdades sociais, pela universalização de políticas não contributivas, como a educação básica e a saúde, pelas políticas focalizadas de transferência de renda para os segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira e pela assistência social a grupos considerados em situação de risco. A busca da redução da desigualdade e da pobreza foi baseada na solidariedade e na cooperação entre as regiões e entre as três esferas de governo, pela sua participação no financiamento e na execução das políticas sociais.

Enfrentando o desafio de entender fenômenos em andamento, este trabalho analisa a evolução do financiamento federal das políticas sociais entre 2010 e 2019, com ênfase na análise desses dados a partir da recessão e da crise política iniciadas em 2013, que se aprofundaram com as reformas de ajuste fiscal patrocinadas pelo governo Temer, particularmente, a aprovação do Teto dos Gastos, com os resultados da eleição de 2018 e com a pandemia da Covid-19.

O trabalho tem duas abordagens que se combinam: uma, empírica, mobiliza uma série histórica das despesas federais entre 2010 e 2019 em duas políticas sociais universais – educação básica e saúde – e uma focalizada – assistência social. O ano de 2020 não foi considerado na série por ser atípico, do ponto de vista dos gastos sociais, excepcionalmente mais alocados à saúde e à assistência social do que nos anos anteriores, em consequência da Covid-19, do auxílio emergencial e das diversas medidas aprovadas para contornar as restrições impostas pelo Teto dos Gastos. No entanto, gastos não dizem tudo sobre uma política pública, daí a importância de analisá-los a partir de uma abordagem teórica que nos ajude a entender melhor os conflitos políticos distributivos, redistributivos e entre as agendas macroeconômica e social, que condicionam tanto o orçamento público como as políticas públicas, em especial, as sociais. Por essa razão, este capítulo dá especial atenção ao papel de atores institucionais, particularmente, o Congresso, na minimização dos conflitos que ocorrem em torno da defesa dos compromissos sociais assumidos na redemocratização.

A divisão das políticas públicas em distributivas e redistributivas foi inicialmente proposta por Lowi (1964; 1972), que a apoiou na premissa de que a política pública faz a política. Para Lowi, cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, e as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. As políticas distributivas são decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiarem certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. As políticas distributivas não implicam o confronto direto entre os que serão ou não por elas beneficiados. No caso deste capítulo, as renúncias, os incentivos fiscais que implicam a abdicação de receita e os subsídios, adiante detalhados, são exemplos de políticas distributivas.[1] Já as políticas redistributivas, ao contrário, atingem maior número de pessoas, impondo perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário. Políticas redistributivas, afirma Lowi, são as que geram maior conflito político. Neste capítulo, são consideradas políticas redistributivas: a educação básica, a saúde e a assistência social.

---

[1] Em geral, são consideradas políticas distributivas as denominadas *pork barrel*. Nos casos brasileiro e norte-americano, as emedas dos parlamentares ao orçamento são assim consideradas.

Os dados e as análises aqui apresentados, no entanto, permitem-nos ir além do que nos ensina Lowi, dado que, como mostram várias pesquisas, as políticas sociais, quando adotadas e implementadas, transformam a política, a agenda pública e os padrões de conflito. Traçar as consequências políticas das políticas sociais já implementadas é o que passou a ser denominado de *policy feedback*, isto é, o efeito das políticas sociais sobre a política. Pelo conceito de *policy feedback*, as políticas públicas se transformam em forças políticas que reconfiguram as relações de poder, reposicionam as relações dos atores, remodelam suas identidades, compreensões do problema, interesses e preferências.[2]

Políticas públicas e orçamento são, em geral, analisados de forma isolada.[3] Este capítulo tenta analisar esses instrumentos de forma mais integrada, associando as decisões sobre políticas sociais tomadas pelos constituintes de 1988 e nas posteriores emendas constitucionais vis-à-vis a alocação de recursos via orçamento público, o que pode ajudar a entender melhor os conflitos gerados por demandas antagônicas, tais como entre políticas distributivas e redistributivas e, mais recentemente, entre políticas redistributivas, assim como entre as agendas macroeconômica e social. Demandas antagônicas sobre políticas públicas são o cerne do processo decisório em qualquer democracia. Essas demandas se expressam nos conflitos gerados pelas pressões sobre recursos escassos, que é o cerne do processo orçamentário.

Os dados e as análises deste capítulo mostram que, nos primeiros anos da redemocratização, foram adotadas medidas voltadas para a sustentação dos compromissos assumidos em 1988, combinadas com as demandas da agenda macroeconômica. No entanto, medidas recentes apontam tentativas de negação desses compromissos. Existem hoje sinalizações de que estão sendo estimulados conflitos alocativos entre as três políticas redistributivas aqui analisadas, e não mais apenas entre políticas distributivas e redistributivas. Se, nos anos iniciais da redemocratização, foi possível conciliar medidas de combate à inflação e de superávit primário, com a regulamentação das políticas sociais e com a expansão dos seus gastos, a partir da crise política e da recessão que se iniciaram em 2013, do Teto dos Gastos, em 2016 e, em 2018, da agenda do

---

[2] Sobre o conceito de *policy feedback*, desenvolvido pela teoria do institucionalismo histórico, ver, entre outros, Pierson (1994; 2000), Skocpol e Amenta (1986) e Skocpol (1992).

[3] A complexidade do orçamento e de suas regras também contribui para as dificuldades de integrar a análise desses dois instrumentos decisórios. Sobre essa complexidade, ver, por exemplo, Peres e Santos (2020) e Rezende e Cunha (2014).

presidente eleito, que não expressa compromissos com as políticas voltadas para os mais pobres, os sinais das tentativas de negação dos compromissos sociais de 1988 já estão claros. No entanto, reações ao rompimento desses compromissos podem ser encontradas em atores político-institucionais, particularmente, o Congresso.[4] Esses atores reagiram de forma célere quando da chegada das diferentes crises e do acirramento dos conflitos, aprovando várias medidas que minimizaram seus efeitos sobre os mais pobres. Por essas razões, argumento que, se os conflitos entre políticas distributivas e redistributivas e entre agendas dominaram os anos iniciais da redemocratização, esses conflitos foram resolvidos politicamente pelas coalizões partidárias que governaram o país e foram coordenadas pelo Executivo federal. No entanto, desde Temer, esses conflitos se deslocaram para o interior das políticas redistributivas, que passaram a disputar, entre si, os recursos escassos. A chegada de diferentes crises endógenas e exógenas – sanitária, política, social e econômica – criou as condições para a negação dos princípios sociais da Constituição. No entanto, essas tentativas têm encontrado resistências, coordenadas principalmente pelo Congresso, mostrando a importância da representação política, da argumentação e da negociação para o enfrentamento dos problemas atuais e para a manutenção dos compromissos de 1988, mesmo na ausência de coordenação do Executivo federal. Mostram também que, como apontam vários analistas das políticas sociais em outros países, não só a política cria as políticas sociais, como ocorreu em 1988, e que a política pública faz a política, como nos ensina Lowi, mas também que políticas sociais, quando aprovadas, criam a política, como nos ensina a teoria do institucionalismo histórico. A teoria afirma que, uma vez criadas e implementadas, as políticas sociais mudam a agenda pública e o padrão do conflito, criando o *policy feedback*, isto é, o efeito das políticas sociais sobre a política.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira parte discute os efeitos da Constituição de 1988 sobre a alocação dos recursos públicos; a segunda analisa os conflitos distributivos, redistributivos e entre agendas após a redemocratização e até meados dos anos 2000; a terceira parte apresenta as evidências que expressam esses conflitos; a quarta parte mostra os desdobramentos recentes desses conflitos e o papel dos atores institucionais; e, por fim, são apresentadas algumas considerações.

---

[4] O Judiciário também tem atuado para retirar os obstáculos para a adoção de medidas sanitárias relacionadas à pandemia.

2. O que foi a Constituição de 1988?

Muito já foi dito sobre a Constituição de 1988. Tanto durante sua elaboração como até os dias atuais, seus efeitos continuam controversos. Seus críticos contestam o desenho das instituições políticas por ela criadas ou fortalecidas, suas implicações sobre a economia e sobre a demanda por equilíbrio orçamentário, assim como os custos dos direitos sociais. Seus defensores argumentam que a Constituição de 1988 consubstanciou um projeto de nação democrática, plural e menos desigual socialmente pela incorporação de grupos sociais historicamente marginalizados, representando, assim, um consenso nacional em torno dos princípios da reconstrução da nação, concebeu instituições políticas capazes de garantir a governabilidade democrática e introduziu mecanismos que viabilizaram a implementação de políticas públicas nacionais/universais em uma federação com alta desigualdade regional e social e de tamanho continental. Convém relembrar que o pessimismo inicial de muitos analistas sobre a viabilidade governativa e de implementação das políticas sociais não se concretizou.

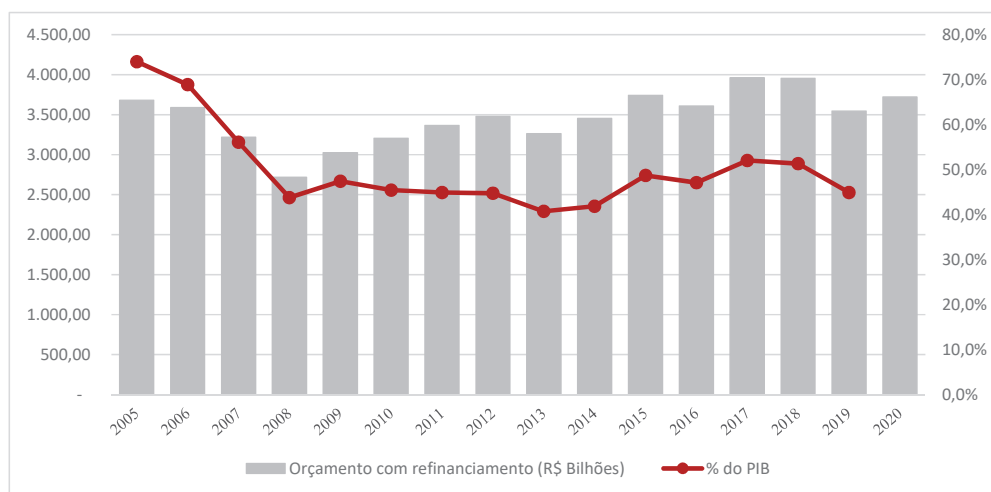
Importante destacar duas questões, em geral, negligenciadas no debate acima. A primeira é que a maior parte das políticas sociais foi objeto de emendas constitucionais posteriores, isto é, a Constituição delegou às futuras coalizões políticas que governaram o Brasil a definição das preferências sobre quais políticas sociais seriam implementadas. Em outras palavras, ao consagrar um rol de direitos sociais (habitação, cultura, moradia, saúde, educação, alimentação etc.), a decisão sobre quais seriam implementados e como seria seu financiamento e coordenação só teve início 16 anos após a promulgação da Constituição (Arretche, 2009; Souza, 1997; 2008).[5]

A segunda é que o desenho das três políticas sociais aqui analisadas foi objeto de uma engenharia institucional sofisticada, com a participação das três esferas de governo, inclusive no seu financiamento. Essas políticas foram estimuladas por incentivos seletivos e regras claras, e sua execução, dependente de regulação federal, financiamento partilhado entre os três níveis de governo, vinculação de recursos e implementação,

[5] O debate sobre por que políticas sociais são adotadas e suas consequências comporta inúmeras teses. Ver, por exemplo, Esping-Anderson (1980). Para uma revisão dessas teses, ver Skocpol e Amenta (1986) e Pierson (2006). Arretche (2018) analisou os dois momentos das decisões sobre políticas sociais no Brasil após a redemocratização e testou as diferentes teses.

principalmente, local.[6] Em outras palavras, embora o governo federal seja o principal financiador das políticas de saúde e de assistência social, ele não é o único, o que explica, em parte, as respostas atuais aos problemas de financiamento da saúde com a chegada da Covid-19, respostas essas que vieram, muitas vezes, das instâncias subnacionais. Importante destacar que os governos estaduais são os principais financiadores da educação básica.

Se, a partir de 1994, os efeitos das regras constitucionais sobre a expansão dos direitos sociais começaram a ser refletidos no orçamento federal devido à regulação desses direitos, principalmente educação básica, saúde e assistência social, a partir de 2013, os recursos tributários do governo federal começam a declinar em relação ao PIB, como mostra o gráfico 4. O aumento relativo do orçamento, em razão da ampliação da arrecadação a partir de 1994, deu lugar à regulamentação das políticas sociais. Em sentido oposto, o declínio dos recursos públicos federais a partir de 2013 marca a turbulência política e os conflitos entre políticas redistributivas e entre agendas que estão hoje no centro do debate nacional.

Gráfico 7 – Orçamento anual federal em participação do PIB

Fonte: Senado Federal, [s.d.]b.

[6] Atualmente, os estados destinam 12% de seus recursos para a saúde e 25% para a educação, os municípios, 15% para a saúde e 25% para a educação e, no governo federal, os índices são 15% e 18%, respectivamente.

A queda na arrecadação federal, que também se refletiu nos orçamentos das esferas subnacionais, acirrou, como se verá adiante, os conflitos orçamentários entre políticas distributivas e redistributivas e entre agendas, assim como entre as políticas redistributivas entre si.

3. Celebramos ou negamos a Constituição?

A pergunta para a qual ainda não temos resposta é se foi rompido o consenso das elites políticas construído durante a redemocratização, de construção de uma nação democrática, plural e menos desigual socialmente, na qual as políticas sociais aqui analisadas se inserem. Se, por um lado, parte da mídia, do empresariado e, principalmente, os presidentes Temer e Bolsonaro adotaram ou esboçaram medidas de rompimento desse consenso, por outro, atores e instituições têm a elas reagido.

Se a estabilidade política e macroeconômica abriu espaço para a agenda social a partir de 1994, medidas restritivas de gastos públicos federais continuaram a ser adotadas como forma de evitar o retorno da inflação. Como se verá adiante, essas medidas restritivas não afetaram substantivamente a alocação orçamentária para as políticas sociais, o que só começa a ocorrer a partir de 2018.

No período 1991-2016, foram adotadas as seguintes medidas restritivas de gasto e de ampliação da receita federal, aqui apresentadas a partir de uma linha do tempo:

1991 – Criação da Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), que incide sobre a receita ou o faturamento das empresas e é destinada ao financiamento dos investimentos em saúde, previdência e assistência social.

1994 – Criação da DRU (Desvinculação de Receitas da União) por emenda constitucional, que passou por vários nomes e, embora seja uma medida transitória, tem sido prorrogada sucessivamente. A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

Prorrogada diversas vezes, a DRU foi renovada até 2023. Na sua última autorização, em 2016, no governo Temer, a percentagem dos recursos federais desvinculados passou a ser de 30%.

1994 – Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) por emenda constitucional, que foi recriada várias vezes. A CPMF vigorou até 2007, quando sua renovação não foi aprovada pelo Congresso. Apesar de ter sido criada para financiar a saúde, não havia essa obrigação na legislação, e parte dos recursos foi usada para financiar outros setores. O crescimento da receita gerada pela CPMF entre 1998 e 2006 foi de 216,1%, enquanto o montante de tributos administrados pela Receita Federal evoluiu 78,4%, no mesmo período, em termos reais.[7]

2000 – Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de equilibrar as contas públicas. As responsabilidades recaem sobre os três poderes em suas três esferas. No entanto, a maioria das regras da LRF está com foco no Executivo, por ser o principal executor da administração primária dos recursos. Entre os níveis de governo, a LRF afeta mais diretamente as despesas dos entes subnacionais, particularmente, a despesa com pessoal. Esse ponto é importante porque estados e municípios são responsáveis pela implementação das políticas de saúde e do ensino básico, e os estados, pela política de segurança pública, todas intensivas em mão de obra. A LRF teve seu texto alterado em 2020 para atender às demandas do combate à Covid-19, mas apenas enquanto durar o estado de calamidade pública. Foram consignadas exceções no sentido de dispensar limites, condições e demais restrições aos entes federados para operações de crédito, garantias, contratação entre entes e recebimento de transferências tributárias independentemente das limitações/aplicação de sanções previstas na lei. O presidente Bolsonaro, contudo, propôs ao STF uma ação direta de inconstitucionalidade contra a alteração temporária, que não foi, contudo, aceita pelo relator.

2003 – Para fazer face à expansão das políticas sociais, o governo federal aumentou as alíquotas da Cofins, que passaram de 3% para 7,6%. Como

---

7 Dados coletados em Senado Federal, [s.d.]a.

> mostram vários trabalhos, as contribuições sociais cresceram sempre acima do conjunto das receitas orçamentárias. Entre 1995 e 2016, por exemplo, as contribuições cresceram 54% a mais do que as receitas correntes e 83% a mais que as receitas de impostos (Peres e Santos, 2020).

Independentemente do período, da agenda dos governos e dos partidos que governaram o Brasil após a redemocratização, dois instrumentos orçamentários têm sido constantemente acionados para restringir ou adiar a liberação de recursos: os contingenciamentos e os Restos a Pagar.

Contingenciamentos do orçamento são bloqueios das dotações com objetivo de assegurar o equilíbrio orçamentário, que podem ser cancelados quando a expectativa da arrecadação melhora. Pesquisas mostraram que nos governos FHC e Lula, os Ministérios da Saúde e da Educação foram os que sofreram os maiores contingenciamentos. Em ambos os governos, os recursos foram posteriormente descontingenciados, e o mais significativo ocorreu no Ministério da Saúde (Souza, 2014).

Restos a Pagar são despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. Esse represamento das despesas feitas e não pagas foi um dos mais importantes mecanismos para manter os sucessivos superávits primários alcançados entre 2002 e 2013, quando se iniciou a trajetória de crescimento do déficit. Segundo Almeida (2014, p. 167), em 2003, por exemplo, metade do crescimento do superávit primário decorreu de Restos a Pagar.

As medidas listadas acima, em sua maioria mais voltada para o controle da inflação e para a manutenção dos superávits primários, não retiraram os pobres do orçamento, ou, em outras palavras, não reduziram os compromissos assumidos na redemocratização com as políticas sociais, como mostra a tabela 2. A participação das despesas com educação e saúde em relação ao PIB decresceu apenas a partir de 2018, embora as despesas com saúde tenham oscilado mais do que com educação e assistência social, sendo que esta última apresentou declínio apenas em 2019.

Tabela 2 – Orçamento da educação, saúde e assistência social (2010-2019)

Função de Despesa	Despesas Empenhadas (% PIB)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Educação											
Total	1.12	1.11	1.31	1.33	1.42	1.60	1.59	1.59	1.53	1.40	1.40
Sem Ensino Superior	0.71	0.70	0.92	0.92	1.00	1.12	1.11	1.12	1.07	1.01	0.97
Saúde	1.41	1.43	1.43	1.32	0.88	1.12	1.07	1.10	1.04	1.01	1.18
Assistência Social	0.98	1.02	1.15	1.21	1.23	1.23	1.27	1.28	1.29	1.25	1.19
Demais Funções	32.62	32.34	31.30	29.80	33.96	33.44	35.76	32.69	33.02	32.86	32.78
Total	**36.84**	**36.60**	**36.11**	**34.57**	**38.49**	**38.50**	**40.8**	**37.79**	**37.96**	**37.52**	**37.52**

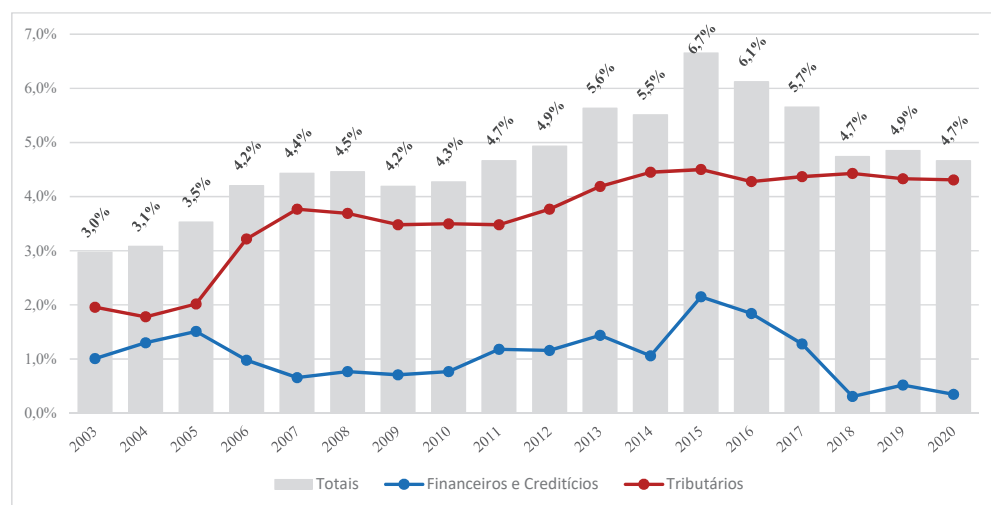
Fonte: Senado Federal, [s.d.]b.

A despeito das dificuldades de conciliar o ajuste fiscal que se seguiu à redemocratização e a efetiva implementação dos compromissos sociais assumidos em seu nome, até meados dos anos 2000, essa conciliação foi possível e foi produto das políticas negociadas entre o Executivo federal e o Congresso, sob a coordenação do primeiro. Isso não significa, obviamente, que os conflitos distributivos e redistributivos e entre agendas deixaram de existir, dado que esses conflitos são da natureza dos regimes democráticos. Significa, apenas, que a construção de consenso na esfera da política e entre o Executivo e o Legislativo foi capaz de conciliar os conflitos esperados entre essas políticas e entre as agendas macroeconômica e social. Em outras palavras, até a chegada das crises endógenas e exógenas, o *policy feedback* trouxe a política para dentro das políticas sociais e as blindou de cortes orçamentários.

4. Conflitos distributivos, redistributivos e entre agendas

De modo geral, e seguindo Lowi, os conflitos políticos entre tipos de políticas se desenrolam em arenas diferentes. No caso das políticas distributivas aqui analisadas, elas não são submetidas ao orçamento anual, diferentemente das do tipo *pork barrel*, na qual as emendas dos parlamentares têm que ser aprovadas anualmente no interior do orçamento, competindo por recursos destinados às políticas universais e redistributivas. No entanto, as políticas distributivas reduzem o valor disponível para outras políticas e não levam a conflitos entre classes sociais, mas atendem a interesses de alguns grupos. Entre as políticas distributivas, as mais significativas, no caso brasileiro, são a renúncia fiscal e a concessão de subsídios. Entre 2003 e 2015, as renúncias passaram de 3% para

6,7% do PIB.[8] Em 2018, contudo, o governo de Temer reduziu essa participação para 4,6%, voltando a subir para 4,8% em 2019. No entanto, e do ponto de vista da sua participação no PIB, a renúncia fiscal não só é alta, como mostra o gráfico 5, mas também muito acima dos investimentos em cada uma das políticas sociais aqui analisadas.

Gráfico 5 – Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios (% do PIB)

Fonte: TCU, 2020.

As renúncias, além de representarem parcela importante de recursos, implicam benefícios que, em geral, passam a ser permanentes. Inclusive, elas não se sujeitam anualmente ao crivo do Parlamento, como ocorre com as despesas orçamentárias, nem são submetidas à avaliação de seus resultados. Por fim, e como nos mostra a literatura, escolhas prévias condicionam decisões futuras.

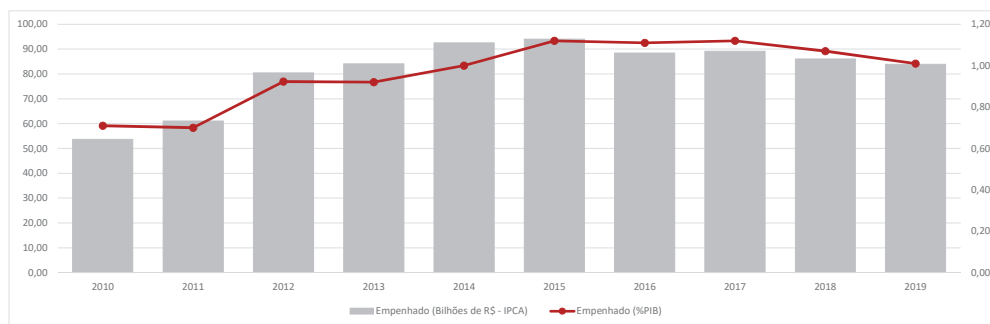
Entre os benefícios, os subsídios ao setor privado – creditícios e financeiros – foram os únicos que decresceram no período aqui analisado, passando de 2,1% do PIB, em 2015, para 0,6%, em 2019, tendo alcançado sua mínima histórica em 2018: 0,3% do PIB. Esses subsídios foram acionados para fazer face à crise financeira mundial de 2007-2008. Segundo Peres e Santos (2020), o impacto orçamentário desses subsídios se multiplicou por quatro entre 2010 e 2015, após oscilar em patamares relativamente reduzidos entre 1995 e 2010. Ainda segundo esses autores, esses gastos

[8] As renúncias fiscais incluem benefícios tributários, financeiros e creditícios.

deverão manter-se em patamar elevado, especialmente porque parte importante dos subsídios se concentra em empréstimos de longo prazo concedidos pelo BNDES e na equalização de juros agrícolas.[9] No mesmo veio, as despesas com juros, que se haviam estabilizado em 2016 e 2017, voltaram a subir em 2018.

Enquanto os benefícios fiscais encontraram abrigo na agenda do governo federal, embora com redução dos benefícios ao setor privado, com o equacionamento da crise financeira global de 2007-2008, a trajetória das despesas federais com cada uma das três políticas sociais poucas vezes ultrapassou 1% do PIB, em contraste com o valor dos benefícios, que chegou a 6,7% do PIB, em 2015, e a 4,8%, em 2019. Já os benefícios tributários mantiveram-se relativamente constantes a partir de 2006.

Do lado das políticas redistributivas, a educação básica teve crescimento em relação ao PIB entre 2011 e 2017, passando a decrescer a partir daí. Mesmo quando ocorreu queda da arrecadação federal em relação ao PIB, como mostra o gráfico 4, as despesas com educação foram mantidas estáveis até 2017 (gráfico 6).

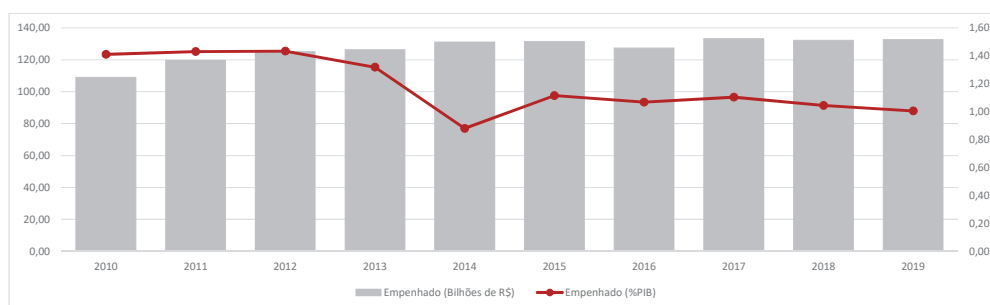
Gráfico 6 – Orçamento Fiscal/Seguridade – evolução anual das despesas em educação básica – bilhões de R$ e % do PIB

Fonte: Senado Federal, [s.d.]b.
Nota: A subfunção Ensino Superior foi excluída.

Já, no mesmo período, as despesas com saúde apontam para sua instabilidade e declínio. A partir de 2014, por exemplo, sua participação no PIB não retornou aos patamares registrados entre 2010 e 2012. Além disso, e como mostrado anteriormente,

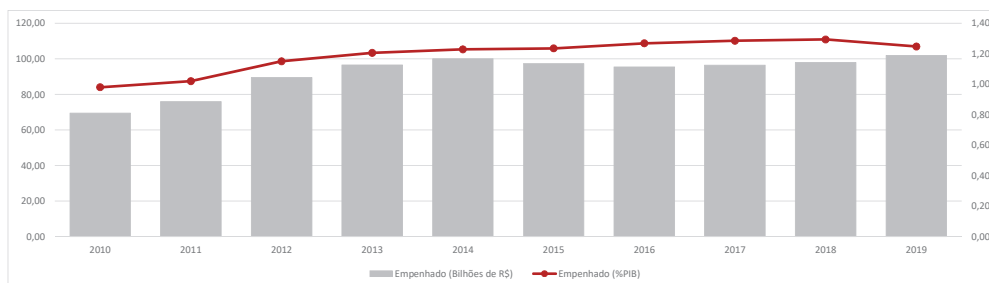
9 Para os complexos detalhes dos tipos e mecanismos de renúncia fiscal, subsídios e outros instrumentos que podem ser classificados como políticas distributivas, ver Almeida (2000).

as despesas com saúde são historicamente as mais contingenciadas durante o exercício fiscal, embora tendam ao descontingenciamento ao final do exercício.

Ainda na política de saúde, em 2018, foi extinto o Programa Mais Médicos, criado em 2013 para ampliar a atenção primária em saúde e suprir a carência de médicos, tendo sido substituído, em 2019, pelo Programa Médicos pelo Brasil. O fim do Programa Mais Médicos fez com que o país perdesse cerca de 4 mil médicos cubanos, que deixaram o país.

Gráfico 7 – Orçamento Fiscal/Seguridade – evolução anual das despesas em saúde – bilhões de R$ e % do PIB

Fonte: Senado Federal, [s.d.]b.

Apesar de um pequeno declínio entre 2018 e 2019, os recursos federais para a assistência social, compostos principalmente pelo Programa Bolsa Família, tiverem crescimento estável a partir de 2012. Em 2020, esses recursos foram expandidos para o pagamento do auxílio emergencial. No entanto, o Sistema de Assistência Social – SUAS – não é restrito ao Bolsa Família por também buscar minimizar a vulnerabilidade de grupos de risco como idosos, crianças e adolescentes. Embora contem com recursos federais nesses segmentos da assistência, que são providos majoritariamente pelos municípios, os recursos locais têm tido participação crescente.

Gráfico 8 – Orçamento Fiscal/Seguridade – evolução anual das despesas em assistência social – bilhões de R$ e % do PIB

Fonte: Senado Federal, [s.d.]b.

A apresentação de dados sobre a despesa federal com políticas distributivas e redistributivas implica, obviamente, não o julgamento de valor sobre seus méritos e necessidades, mas a demonstração, tão somente, de sua trajetória e evolução e busca também ressaltar como as despesas com políticas redistributivas são condicionadas às plataformas eleitorais dos governantes e ao *policy feedback,* que refletiram na manutenção dos recursos orçamentários até a chegada dos governos Temer e Bolsonaro.

Não só os conflitos orçamentários ocorrem entre políticas distributivas e redistributivas, mas também entre agendas dentro do próprio governo. Países como o Brasil, que aderiram ao ajuste fiscal, administram uma permanente tensão entre as demandas da agenda macroeconômica e as das políticas voltadas para os mais pobres. Embates entre os ministros da Economia, o Congresso e os ministros setoriais encarregados das áreas sociais são constantes.[10] Presidentes têm papel fundamental na administração dessa tensão e na coordenação da sua equipe, mas a ausência do Presidente Bolsonaro na discussão dos temas sociais e econômicos fez com que os embates fossem descoordenados e ficassem restritos ao seu Ministro da Economia e aos congressistas. A partir da redução dos benefícios para o setor privado iniciados no governo Temer, pode-se inferir que a agenda macroeconômica de busca do retorno dos superávits primários foi vitoriosa até a chegada da pandemia e que, como se verá adiante, o conflito está sendo deslocado para as políticas redistributivas, agora competindo entre si por recursos escassos.

[10] Não por acaso, a teoria da escolha pública, a mais radical em relação à suspeição do processo decisório pelos políticos, coloca no centro de suas proposições o papel dos ministros da economia como crucial para impor restrições ao comportamento autointeressado e gastador dos políticos. Ver, por exemplo, Alesina e Perroti (1996).

A trajetória orçamentária das três políticas sociais ficou ainda mais complexa a partir do governo Bolsonaro. Na saúde e na educação, trocas sucessivas de ministros e a ausência de propostas consistentes sobre como enfrentar os efeitos da pandemia sobre as crianças e adolescentes matriculadas no ensino básico e sobre o conjunto da população exposta ao vírus contribuíram para a diminuição dos recursos, no caso da educação, e para a instabilidade de recursos na área da saúde.

No entanto, e já no governo Bolsonaro, a preservação do desenho e do financiamento dessas políticas foi defendida pelo Congresso, que propôs e aprovou inúmeras medidas que mantêm ou expandem as políticas sociais, como o novo marco regulatório do Fundeb. Na ausência de coordenação federal em políticas que foram desenhadas para serem coordenadas centralmente e implementadas de forma descentralizada e da descoordenação ou omissão dentro do próprio governo, os parlamentares atuaram para a redução dos danos gerados pelos conflitos entre políticas redistributivas e entre agendas, como se verá adiante.

5. As tentativas de negação da Carta de 1988 e as reações do Parlamento

O ano de 2016 marca o início das tentativas de rompimento dos compromissos da Carta de 1988, com a aprovação, no governo Temer, de uma emenda constitucional que ficou conhecida como Teto dos Gastos (EC n.º 95/2016). A regra, que entrou em vigor em 2017, é que o total a ser gasto pelo governo a cada ano só pode aumentar o equivalente à inflação do ano anterior. A regra tem validade de 20 anos, podendo ser revista a partir do 10.º ano, isto é, em 2027. As únicas políticas que ganharam regras próprias de reajuste foram as da saúde e da educação. Diferentemente das demais, que podem ser aumentadas ou reduzidas conforme a necessidade (desde que, no conjunto, respeitando o teto), essas duas devem necessariamente ter o reajuste da inflação do ano anterior. No entanto, e segundo dados do Inesc e da tabela 2, anteriormente mostrada, as dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19% em 2017. A manutenção das despesas com essas duas políticas foi, em grande parte, viabilizada pelos recursos estaduais e municipais que são a elas vinculados e que, como mostram vários trabalhos, cresceram, enquanto os recursos federais diminuíram.

O Teto dos Gastos tem tumultuado o já conturbado orçamento brasileiro, mas sua manutenção é considerada inegociável pelo empresariado, investidores e parte

da mídia. Apesar disso, o Teto está sendo constantemente rompido para dar conta das urgências econômicas, sociais e sanitárias decorrentes da pandemia. No entanto, romper o Teto tem custo político alto, uma vez que sua aprovação se deu por emenda constitucional, o que significa que alterações requerem novas emendas que só podem ser aprovadas por maioria qualificada. Um dos primeiros rompimentos do Teto decorreu da necessidade de aumentar os recursos para a saúde em ano de pandemia. Por essa razão, a Câmara dos Deputados propôs nova emenda, aprovada em 2020 e conhecida como Orçamento de Guerra (EC n.º 106/2020). A emenda facilita os gastos do governo federal ao autorizar a separação dos gastos com a pandemia do orçamento geral da União. A emenda também: (i) suspende a regra de ouro, que impede que o governo contraia dívidas para bancar gastos correntes, tais como o pagamento de salários aos servidores e de benefícios assistenciais; (ii) autoriza a contratação de mão de obra, obras, serviços e compras voltados para o enfrentamento da situação de calamidade por meio de processo simplificado; (iii) autoriza o uso de recursos vinculados a outras finalidades; e (iv) autoriza o Banco Central a comprar e vender títulos e direitos no mercado secundário, ou seja, aumentar o endividamento.

Se a pandemia estancou uma queda mais drástica dos recursos para a saúde, o mesmo não se pode dizer sobre a educação básica. Os dados mostram que o MEC despendeu, em 2020, 10,2% a menos do que em 2019. O valor de 2020 é o menor desde 2010. A inércia do MEC durante o governo Bolsonaro impediu o alcance do objetivo de longo prazo de melhorar a qualidade do ensino e de diminuir as distâncias entre alunos das escolas públicas e particulares, que expressam a enorme desigualdade de renda e de oportunidades no Brasil.[11] Deve ser relembrado que, diferentemente do que argumentavam os parlamentares que estavam contra a renovação do fundo da educação, as regras de financiamento e de implementação dessa política foram responsáveis pela universalização das matrículas no ensino básico em pouco intervalo de tempo.

A participação da União no financiamento da educação básica tem sido motivo de disputas judiciais desde 2002. A atual discussão sobre o pagamento integral ou escalonado dos precatórios mostrou duas situações. A primeira é que a maior dívida da União, no valor de R$ 15,5 bilhões, é com quatro estados, após o reconhecimento do STF de que a fórmula de cálculo dos repasses da União para o fundo da educação

[11] Lei aprovada no Congresso em 2021, obrigando o governo a instalar internet gratuita para professores e alunos da escola pública, foi vetada pelo presidente, mas o veto foi derrubado pelo Congresso. No entanto, o governo federal acionou o STF, argumentando que a despesa extrapola o Teto dos Gastos.

estava incorreta. A segunda é desnudar o paradoxo do chamado mercado em relação às contas públicas. Se, por um lado, advoga-se o cumprimento do Teto dos Gastos, por outro, defende-se o respeito ao pagamento de dívidas contraídas pela União.

Se os recursos para a educação sofreram redução nos últimos anos ou foram objeto de controvérsias jurídicas sobre seu cálculo, o redesenho da política do ensino básico obteve êxito em 2020 com a aprovação do novo Fundef. Após negociações que se iniciaram em 2015, todas ocorridas no interior do Congresso e lideradas pelos parlamentares, foi possível construir consenso em torno de um novo marco legal. Assim, diante da omissão do Executivo federal e do MEC, o Congresso assumiu a liderança da renovação do Fundeb, que seria extinto em dezembro de 2020. O Congresso não só desenhou as novas regras da política, como também retirou várias medidas propostas pelo Ministério da Economia. Entre as propostas do governo, destacaram-se: (i) destinar a um novo programa federal, provável substituto do Bolsa Família, metade da complementação que a União faz ao Fundeb; (ii) uso do fundo por escolas privadas; (iii) inclusão das despesas com servidores inativos na conta do fundo; e (iv) entrada em vigor do novo Fundeb somente em 2022. Parlamentares da Câmara e do Senado coordenaram suas ações e aprovaram a nova emenda constitucional, que tem como principais inovações o fim do caráter datado do Fundo e o aumento da contribuição federal, de forma escalonada, até 2026, de 10% para 23% do total do fundo. Os parlamentares também repeliram as propostas do Ministério da Economia.

Já em relação à assistência social, também foi uma iniciativa do Congresso as regras capazes de viabilizar o pagamento do auxílio emergencial concedido em 2020. O Parlamento agiu de forma célere, dado que o projeto de lei foi votado em 26 de março e aprovado em 2 de abril. O valor inicial, de R$ 200,00, que havia sido negociado com o governo, foi alterado pelo Legislativo para R$ 500,00. Posteriormente, o Presidente Bolsonaro sancionou a lei com valor de R$ 600,00 para o auxílio, antecipando possíveis ganhos eleitorais.

Ainda no território da assistência social, em agosto de 2021, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) n.º 1.061, que substituiu o programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil. O novo programa rompeu com uma das razões do sucesso do Bolsa Família, que é sua simplicidade para o cadastramento dos beneficiários e para o cumprimento das suas condicionalidades. Ao criar uma cesta de benefícios que buscavam abrigar desde a pré-escola, esporte, bolsas de iniciação científica até produtores

rurais, a vantagem da simplificação poderia ser perdida, além de aumentar os custos de transação e de controle. Ademais, o financiamento do novo programa tinha duas muralhas: o equacionamento do pagamento dos precatórios e o Teto dos Gastos.

Por fim, o ano legislativo de 2021 mal havia começado quando o Executivo retomou a negociação em torno de uma PEC Emergencial, pressionado pelo retorno do pagamento do auxílio emergencial. O relator, senador Marcio Bittar (MDB-AC), decidiu, no entanto, agregar duas antigas PECs: uma chamada Emergencial e outra, de PEC do Pacto Federativo. Ambas haviam sido encaminhadas pelo Executivo ao Senado em 2019. O objetivo da nova PEC seria viabilizar o pagamento de novas parcelas do auxílio emergencial, mas com contrapartidas para o endurecimento do ajuste fiscal, sendo necessária para contornar as limitações do Teto de Gastos e da chamada regra de ouro. Ela também propunha várias limitações às despesas com pessoal, ao funcionalismo público, ao financiamento do BNDES e à concessão de benefícios fiscais, gerando resistências das respectivas corporações. O relator também incluiu na PEC uma medida que proibia a União de apoiar programas de financiamento para o pagamento de dívidas de estados e municípios, gerando reações contrárias de governadores e prefeitos.

De particular importância para os objetivos da análise aqui procedida foi o dispositivo que desvinculava as receitas das três esferas de governo para saúde e educação. A proposta do relator foi mais radical do que a da PEC do Pacto Federativo, encaminhada pelo governo, que mantinha a vinculação dos recursos, mas sem determinar o percentual mínimo a ser aplicado em cada uma das duas políticas. Essa proposta do relator encontrou resistência de vários parlamentares e de setores da sociedade, sendo a mais comentada na mídia. Assim, não foi surpresa sua retirada no segundo relatório, bem como muitas medidas restritivas de gastos, a partir do reconhecimento de que o Congresso não as aprovaria. Ou seja, essas propostas não foram sequer submetidas à votação.

Os dados e as análises aqui apresentados confirmam o que prediz a literatura sobre as consequências políticas das políticas sociais, que, uma vez implementadas, transformam a política, a agenda pública e os padrões de conflito que surgem quando mudanças nas políticas sociais ocorrerem. Se, nas primeiras décadas da redemocratização, os conflitos distributivos e redistributivos dominaram o cenário da alocação de recursos dentro do orçamento e se foi possível conciliar as demandas das agendas macroeconômica e social, a partir do governo Temer, com o Teto dos Gastos e o aumento da alíquota da DRU, foi aberto o caminho para o deslocamento desse

conflito para o interior das políticas redistributivas. No governo Bolsonaro, as tentativas de aprofundar esse conflito estão mais claras, mas têm sido, até agora, bloqueadas por atores institucionais – parlamentares, governadores – e segmentos da sociedade. Se, como argumenta Arretche (2018), barganhas entre partidos conservadores e de esquerda permitiram a manutenção e a expansão das políticas sociais devido às elevadas taxas de participação eleitoral combinadas à constitucionalização dessas políticas, após a chegada dos governos Temer e Bolsonaro, elas estiveram ameaçadas e passaram a competir entre si por recursos. Em outras palavras, na ausência ou na omissão do Executivo federal, abriu-se o caminho para que alguns parlamentares passassem a tentar reformular as regras das políticas sociais, descolando-se dos interesses do eleitor mediado, que delas depende.

Como mostrado anteriormente, o governo Bolsonaro, por meio do Ministério da Economia, aliado à omissão dos ministérios das áreas sociais, criou uma frente no conflito redistributivo ao colocar em disputa recursos a elas destinados nos últimos 30 anos. Se os recursos para educação e saúde não necessitavam de disputa entre si pela vinculação de um percentual dos impostos, os da assistência social não contavam com recursos vinculados. Caso a PEC Emergencial fosse aprovada como estava nos dois relatórios, as três políticas que constituíram a consagração dos direitos sociais passariam a competir entre si por recursos escassos. Evidências dessas ameaças já eram abundantes e se expressaram, por exemplo, nas propostas do Ministério da Economia para deslocar para a assistência social e para o setor privado recursos que seriam específicos da educação básica.

Se esse é um lado da trajetória recente das políticas sociais, os dados e as análises anteriormente expostas também mostraram que a política, pela via do Congresso, tinha imposto resistência a essas tentativas, mesmo na ausência de coordenação federal, apontando que, pelo menos até aquele momento, nossos representantes continuavam apoiando os compromissos com os mais pobres e a manutenção das três políticas sociais criadas e consolidadas após a redemocratização.

6. Considerações finais

Este trabalho analisou a evolução do financiamento federal de três políticas sociais – educação básica, saúde e assistência social – entre 2010 e 2019, com ênfase na análise desses dados a partir da recessão e da crise política iniciadas em 2013, que

se aprofundaram com as reformas de ajuste fiscal patrocinadas pelo governo Temer, particularmente, a aprovação do Teto dos Gastos, com os resultados da eleição de 2018 e com a pandemia da Covid-19.

Teorias e análises empíricas buscam explicar os caminhos possíveis dos conflitos políticos em torno da alocação de recursos escassos, que se expressam no orçamento, e dos novos conflitos que surgem quando políticas sociais são implementadas. Após a redemocratização, as coalizões políticas que governaram o Brasil administraram esses conflitos e coordenaram, por intermédio do Executivo federal, a ação dos atores políticos para a manutenção e a expansão das políticas sociais. No entanto, após as crises iniciadas em 2013, ocorreram rompimentos e tentativas de rompimento dos compromissos sociais assumidos na redemocratização, que começaram a se materializar nos governos Temer e Bolsonaro. A trajetória das políticas sociais no Brasil ilumina, assim, teorias e análises sobre os conflitos políticos em torno da alocação de recursos escassos e de como as políticas sociais, uma vez implantadas, mudam a agenda pública e o padrão do conflito, isto é, têm impacto sobre a política. De particular importância é o teste dessas teorias e análises em um momento de profunda crise endógena e exógena, e quando, na ausência de coordenação federal, alguns atores políticos tentam suprimir os compromissos sociais da redemocratização, reconfigurando seus interesses e preferências, e tensionam o conflito redistributivo, distanciando-se dos interesses do eleitor mediano.

A análise mostrou as permanentes tensões e conflitos que ocorrem entre políticas distributivas e redistributivas e entre as agendas macroeconômica e social que se expressam no orçamento público. No entanto, decisões dos dois últimos governos apontam para o deslocamento desses conflitos, que passam a ocorrer não apenas entre políticas distributivas e redistributivas, mas entre as três políticas redistributivas aqui analisadas.

Se essas tensões e conflitos são da natureza mesma dos regimes democráticos, elas são administradas por regras e princípios que orientam a ação dos seus governantes. São também coordenadas e administradas pelas coalizões políticas que governam. No caso brasileiro, a redemocratização foi fundada em um compromisso para reduzir os efeitos das desigualdades sociais pela universalização das políticas de educação fundamental e da saúde e pelas políticas focalizadas de transferência de renda para os segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Esses compromissos foram mantidos pelas coalizões que governaram o Brasil até em torno de 2013. Essas coalizões foram capazes de

conciliar os objetivos da agenda macroeconômica com os da agenda social e de administrar as tensões entre políticas redistributivas e distributivas. No entanto, e a partir das diversas crises endógenas e exógenas que tiveram início em 2013, o compromisso firmado em 1988, de redução dos efeitos das desigualdades sociais pela via de políticas voltadas para os mais pobres, começou a ser ameaçado. Em outras palavras, não só a política cria as políticas sociais, como ocorreu em 1988, mas também políticas sociais, quando aprovadas, criam novas coalizões de defesa e de veto.

As questões aqui discutidas apontam para mudanças na agenda de pesquisa sobre as políticas sociais. Até 2013, essa agenda focalizava as explicações das suas conquistas e os desafios para o aperfeiçoamento das três políticas sociais aqui analisadas. Hoje, no entanto, essa agenda buscará entender melhor um novo tipo de conflito que passa a se desenrolar no interior das próprias políticas redistributivas e as possíveis novas coalizões políticas de veto que estão se formando em torno das preferências e interesses em relação às políticas sociais. A agenda também buscará entender as consequências do enfraquecimento das burocracias federais das políticas sociais sobre sua coordenação e controle. Isso porque, se a agenda social tem mostrado resiliência e resistência aos ataques e/ou omissões dos dois últimos presidentes, ela requer um aparato governamental e uma burocracia profissionalizada para colocá-la em prática. Por fim, a agenda de pesquisa também buscará explicar o papel de atores institucionais, como o Parlamento, na defesa ou nas ameaças aos compromissos sociais da redemocratização e para entender melhor sua atuação na ausência de coordenação federal.

Referências

Alesina, Alberto e Perroti, Roberto. "Budget deficits and budget institutions". *IMF Working Paper*, v. 1996, issue 52. Washington, DC: International Monetary Fund, 1996. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1996/052/001.1996.issue-052-en.xml?Tabs=citedBy-102778. Acesso em: 21 dez. 2021.

Almeida, F. C. R. "Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal". *Revista do TCU*, n. 84, p. 19-62, 2000. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/984. Acesso em: 21 dez. 2021.

Almeida, M. "Execução orçamentária do governo federal". In Rezende F. e Cunha, A. (org.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 133-210.

Arretche, Marta. "Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

______. "Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

Brasil. Senado Federal. *SIGA Brasil: relatórios*. Brasília: Senado Federal/ Orçamento, [s.d.]b. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: 6 jan. 2021.

______. Senado Federal. "CPMF". *Senado Notícias*, [s.d.]a. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf#:~:text=A%20Contribui%C3%A7%C3%A3o%20Provis%C3%B3ria%20sobre%20Movimenta%C3%A7%C3%A3o,vigorou%20no%20Brasil%20por%2011. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. Tribunal de Contas da União. "Qual o valor da renúncia fiscal da União?". *Fatos Fiscais– Portal do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

Lowi, Theodor. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, v. 16, issue 4, p. 677-715, 1964.

______. "Four systems of policy, politics, and choice". *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

Peres, Ursula Dias e Santos, Fábio Pereira dos. "Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 103, p. 1-21, 2020.

Pierson, Paul. "When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, v. 45, issue 4, p. 595-628, 1993.

______. *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Nova York: Cambridge University Press, 1994.

______. "Public policies as institutions". In Shapiro, Ian et al. (ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. Nova York: NYU Press, 2006. p. 114-134.

Rezende Fernando e Cunha, Armando (org.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

Skocpol, Theda. "State formation and social policy in the United States". *American Behavioral Scientist*, v. 35, issue 4-5, p. 559-584, 1992.

______ e Amenta, Edwin. "States and social policies". *Annual Review of Sociology*, v. 12, issue 1, p. 131-157, 1986.

______ e Pierson, P. “Historical institutionalism in contemporary political science”. In Katznelson, Ira e Milner, Helen. *Political science: the state of the discipline*. New York: W.W. Norton, 2002. p. 693-721.

Souza, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization.* Londres/Nova York: Macmillan/St. Martin’s Press, 1997.

______. “Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

______. “Condicionantes políticos e institucionais do orçamento federal”. In Rezende F. e Cunha, A. (org.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 211-278.

Capítulo 7

Vulnerabilidades sociais, modelos de provisão de saúde e mortalidade decorrente da pandemia de Covid-19 no Brasil e nos Estados Unidos[1]

Argelina Cheibub Figueiredo
Hellen Guicheney
Eduardo Lazzari

1. Introdução

Com a pandemia, o Sistema Único de Saúde (SUS) passou de vilão a herói. Seu papel no combate ao novo coronavírus tem sido ressaltado por jornalistas, epidemiologistas, políticos, secretários de governos estaduais e, também, pela população. Este capítulo visa apresentar evidências que ofereçam uma base empírica para essas afirmações e uma hipótese a ser desenvolvida, posteriormente, por meio do aprofundamento do estudo.

Para tanto, fazemos uma comparação entre o enfrentamento da Covid-19 no Brasil e nos Estados Unidos no ano de 2020, países cujos modelos organizacionais da saúde são diametralmente opostos. A análise se atém àquele ano, já que, então, ambos os países eram presididos por líderes refratários à adoção generalizada de políticas de distanciamento ou de medidas preventivas, como uso de máscaras, efetivamente minando o combate à pandemia e sendo proposto por órgãos nacionais e internacionais

[1] A pesquisa teve apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Proc. E-26/010.000157/2020, Ref. 210.163/2020.

de saúde pública. Como essa situação foi alterada a partir de janeiro de 2021 nos Estados Unidos, devido à posse de um novo presidente cuja orientação era, em grande parte, contrária à anterior, a comparação do desempenho dos sistemas dos dois países se via comprometida.

No Brasil, existe um amplo sistema público unificado, que é territorialmente disseminado e de acesso gratuito universal aos cidadãos, além da oferta privada, o sistema suplementar (Castro et al., 2019; Massuda et al., 2018). Já nos EUA, o modelo é majoritariamente privado, em boa medida ligado ao vínculo empregatício do beneficiário e fundamentalmente caracterizado por baixa regulação estatal, fragmentação e desigualdade no acesso (Hacker, 2002; Béland et al., 2021). Apesar de terem modelos tão distintos, a Covid-19 atingiu taxas de letalidade e de mortos por milhão muito semelhantes, colocando os dois países nos primeiros lugares em número de mortes no primeiro ano da pandemia. No dia 31 de dezembro de 2020, o registro era de 351.866 mortes nos EUA e de 194.949 no Brasil, correspondendo a nada menos que um terço dos 1,82 milhões mundiais (Our World in Data, 2021) à época.

Importantes aspectos no combate aos efeitos letais do vírus aproximaram os dois países naquele ano: a atitude negacionista dos dois governos, a propagação de *fake news* e a falta de coordenação nacional no combate à Covid-19. Nos Estados Unidos, um traço institucional, a maior independência dos estados, contribuiu para reforçar o já frágil papel do governo central na formulação e na implementação de políticas públicas. No Brasil, no sentido contrário ao modelo multinível do SUS, a ausência do governo federal dependeu, sobretudo, da decisão do Presidente da República de se omitir no que é considerado de fundamental importância em qualquer crise severa de saúde pública: que o governo federal coordene os esforços de combate à pandemia segundo diretrizes sanitárias consagradas (Organização Mundial da Saúde – OMS).

Tende a afastar os dois países, por sua vez, um aspecto de fundamental relevância para a compreensão das distintas capacidades de resposta à pandemia: que maiores vulnerabilidades socioeconômicas implicam dificuldades adicionais a serem enfrentadas (Ahmed et al., 2020; Lancet Covid-19 Commission, 2020). Porém, ao contrário do esperado, o Brasil, ao longo de 2020, pode ser equiparado aos EUA em termos da mortalidade resultante da infecção por Sars-Cov-2. Além disso, a depender do indicador utilizado, o país apresenta resultados levemente superiores – ou "menos severos", se a terminologia quiser destacar o grande custo em vidas humanas resultante da pandemia.

A hipótese em construção é a de que, no Brasil, vulnerabilidades socioeconômicas agravadoras do quadro epidêmico foram em parte mitigadas pelo modelo de provisão da saúde.[2] Entretanto, o objetivo é subsidiar a hipótese de que o cenário teria sido ainda pior não fosse a resiliência institucional do SUS. A capacidade de atendimento do sistema às populações mais vulneráveis (ainda que fragilizada pela falta de coordenação federal), assim como sua capacidade de adaptação na ponta, em parte explicada pelo estilo de governança multinível, fez com que ações de atenuação fossem colocadas em prática no SUS por estados e municípios, a despeito da atuação do Executivo Federal. Este negou a gravidade da pandemia, desrespeitou publicamente as medidas protetivas, ignorou ofertas de vacinas, desmontou o quadro de especialistas do Ministério da Saúde, entre diversas outras ações e inações que foram bem demonstradas e sistematizadas pela CPI da Covid em 2021.

O capítulo se apresenta conforme o seguinte roteiro: na próxima seção, comparamos os indicadores sociais, econômicos e demográficos dos dois países, apontando as vantagens e desvantagens de cada um deles nas condições existentes para o enfrentamento da pandemia; na seguinte, analisamos as curvas de evolução de mortes nos dois países, ao longo de 2020, utilizando distintas formas de mensuração; e, finalmente, na quarta seção, comparamos os modelos organizacionais de saúde dos dois países, segundo adaptação da estratégia analítica de avaliação da OMS (2010), que sugere que os sistemas de saúde sejam compreendidos a partir de *building blocks* fundamentais. Assim, são três subseções que abordam, respectivamente, as características básicas do sistema de saúde americano, de seu congênere brasileiro e a comparação de ambos. O objetivo é embasar o argumento e a hipótese a ser testada em estudos posteriores de que o SUS, um sistema público, universal e de capilaridade nacional, foi capaz de atenuar o impacto da pandemia no Brasil. O capítulo se encerra com nossas considerações finais.

2. Comparação entre os indicadores socioeconômicos e demográficos quanto às condições de enfrentamento da pandemia

A literatura especializada alerta, já desde o início da pandemia (Ahmed et al., 2020), e a cada vez com maior riqueza de dados (Vide Rocha et al., 2021), que existem comorbidades e grupos de risco que podem dificultar a resposta dos países quando

[2] É importante dizer que não questionamos o fato de que o controle da pandemia de Covid-19 no Brasil é considerado mal-sucedido por muitos especialistas em saúde pública (a exemplo de Mario Scheffer, Margareth Portela e Ethel Maciel), assim como por *rankings* internacionais de gestão dessa pandemia em particular. Sequer a resposta interna à pandemia no território se mostrou desigual (Rocha et al., 2021).

enfrentam o crescimento exponencial de casos e mortes. Mais especificamente, e segundo as diretrizes da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), "idosos e pessoas com doenças não transmissíveis, como doenças cardiovasculares (por exemplo, hipertensão, doença cardíaca e derrame), doenças respiratórias crônicas, diabetes e câncer têm um risco mais alto de desenvolver quadros graves da Covid-19".[3]

Outra característica da pandemia em 2020 foi a indisponibilidade de intervenções farmacêuticas (vacinas e/ou tratamentos curativos) para minimizar ou eliminar os riscos da Covid-19, o que elevou as medidas protetivas à máxima importância. Entre elas,[4] a mais fundamental talvez seja a necessidade de promover o isolamento social em larga escala, de modo a reduzir o contágio. Ocorre que, em países onde há elevados padrões de pobreza e informalidade, a promoção do isolamento se torna mais custosa. Afinal, como evitar que as pessoas saiam de suas casas em busca de fontes alternativas de renda, uma vez que elas têm pouco ou nenhum acesso a redes sociais de proteção para amortecer o desemprego, a impossibilidade de exercício do trabalho informal e/ou quedas bruscas de rendimento? Ademais, cabe dizer que a pandemia não só é mais grave onde há mais desigualdades de riqueza, saúde, bem-estar, proteção social e acesso às necessidades básicas, como também agrava, ela mesma, as desigualdades preexistentes (Lancet Covid-19 Commission, 2020).[5]

Considerando, assim, as desigualdades em termos dos indicadores de saúde e socioeconômicos, países de renda baixa e média (como o Brasil), quando comparados aos de renda alta (como os EUA), teriam maiores dificuldades em controlar uma pandemia como a de Covid-19 devido ao acúmulo de vulnerabilidades. Isso se torna especialmente importante, considerando evidências já coletadas, as quais mostram

---

[3] Opas, s.d.

[4] Outras, sistematizadas pela Lancet Covid-19 Commission (2020), são: Face masks; Personal hygiene; Banning large public events; Special protection of populations who are vulnerable in terms of health; Testing (i.e., rapid, comprehensive, and free, with follow-up on tracing and isolation); Safe international travel (i.e., bans and quarantines); Public awareness, trust, and appropriate risk communication.

[5] O teste desta dimensão para o nível subnacional no Brasil foi realizado por Rocha et al. (2021). Para eles, mais importante para a compreensão da resposta à pandemia de Covid-19 que fatores como idade ou prevalência de doenças crônicas são as variáveis referidas às desigualdades socioeconômicas. Eles encontram que estados com maior vulnerabilidade socioeconômica (operacionalizam como "share of households in vulnerable conditions and the share of informal workers with the income and education subcomponents of the state-level Human Development Index") "have affected the initial course of the epidemic and the deaths from Covid-19, with a disproportionate adverse burden on socioeconomically vulnerable regions, states, and municipalities".

como vulnerabilidades socioeconômicas foram mais importantes para o aumento no número de casos e óbitos, seja nos EUA ou no Brasil, do que as comorbidades citadas (Alsan et al., 2021; Rocha et al., 2021).

Analisando a tabela 3, que compara os dois países por meio desses dois tipos de indicadores-chave para a compreensão das perspectivas que se apresentavam a ambos os países no início da pandemia, mostra-se que o Brasil se encontrava em situação mais vulnerável.

Tabela 3 – Comparativo de Indicadores de Saúde e Socioeconômicos – Brasil e EUA

Indicador	EUA	Brasil	Fonte	Tópico	Desvantagem
Pobres (abaixo de USD 1,9/dia, 2011 PPP, % da população)	1 (2018)	4,6 (2019)	Banco Mundial	Pobreza	Brasil
Percentual de renda apropriado pelo 10% mais pobre	1,7 (2018)	1 (2019)	Banco Mundial	Pobreza	Brasil
Gini Renda Disponível	0,39 (2017)	0,47 (2013)	OECD Stats	Pobreza	Brasil
Empregos vulneráveis (% de todos os empregos)	4 (2019)	28 (2019)	Banco Mundial	Trabalho	Brasil
Grupos socioeconômicos vulneráveis (% da População)	16,39 (2019)	56,2 (2019)	Datacensus/ PNAD	População	Brasil
Pessoas com mais de 65 anos (% da população)	16 (2019)	9 (2019)	Banco Mundial	População	EUA
População com Esgotamento Sanitário (% da população)	82,25 (2017)	66,46 (2017)	OMS	Saúde	Brasil
Prevalência de Diabetes (% da população entre 20-79 anos)	10,8 (2019)	10,4 (2019)	Banco Mundial	Saúde	EUA
Probabilidade de Óbito entre 30-70 anos de qualquer doença cardiovascular, câncer, diabetes ou doença respiratória crônica	13,5 (2019)	15,5 (2019)	OMS	Saúde	Brasil

Fonte: OMS, OECD Stat, Banco Mundial, IBGE. Números entre parênteses indicam ano da estatística.

Em primeiro lugar, o país é mais pobre e mais desigual que os EUA, dificultando a adesão a políticas de isolamento social, em especial, se considerada a quantidade sete vezes maior de empregos vulneráveis. Em segundo lugar, em termos populacionais, é bem verdade, os Estados Unidos têm um número maior de pessoas idosas, o que implica maior risco para Covid-19. Contudo, nesse mesmo tópico, o Brasil apresenta uma quantidade maior dos chamados “grupos socioeconômicos vulneráveis”, considerando

seu contingente de negros, em oposição à população negra e de origem latina nos EUA. Em terceiro e último lugar, e no que diz respeito aos indicadores de risco de saúde associados à Covid-19, a proporção de prevalência de diabetes é semelhante entre os dois países quando se considera a população entre 20 e 79 anos. Já no que diz respeito à probabilidade de óbito de qualquer doença cardiovascular, câncer, diabetes ou doença respiratória crônica (em indivíduos entre 30 e 70 anos), novamente o Brasil aparece como mais vulnerável. O Brasil tem, ainda, menor população coberta por esgotamento sanitário (o que prejudica as condições de saúde nos domicílios).

Contudo, fatores socioeconômicos e associados às vulnerabilidades das populações aos casos mais graves da doença não são os únicos que afetam o impacto da pandemia, é preciso discutir, por exemplo, seus modelos organizacionais de saúde. Antes, porém, passemos à comparação dos indicadores de mortalidade dos dois países com o objetivo de compreender como se deram as respostas de ambos à crise sanitária.

3. Curvas de evolução de mortes ao longo do ano de 2020

Para a Organização Pan-Americana da Saúde, "fatality rates help us understand the severity of a disease, identify at-risk populations, and evaluate quality of healthcare" (Opas/OMS, 2020). Esses indicadores podem ser considerados, então, de particular importância numa situação em que uma nova doença coloca em risco populações as mais diversas, em todas as partes do mundo e quase simultaneamente. São também medidas mais confiáveis num contexto de rápida expansão de uma doença em que faltam insumos para a medição dos infectados (testes) e em que há variações acentuadas na qualidade das informações referidas aos serviços de saúde prestados. De todo modo, mesmo o uso das taxas de mortalidade para fins de comparação entre países requer certos cuidados.

Dificuldades de comparação da mortalidade resultante da pandemia ocorrem em razão da existência de um grande número de variáveis intervenientes, da limitada aplicação de testes,[6] assim como dos diferentes modos de atribuição e notificação de mortes oficiais. Nesse sentido, a orientação geral dos epidemiologistas é não focar numa medida única, mas em diferentes indicadores, o que faremos aqui.

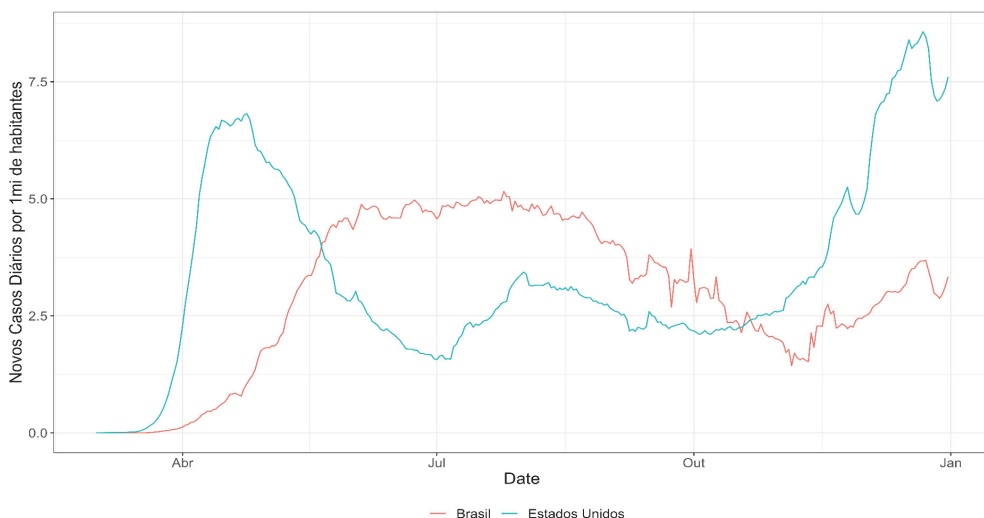
Em termos do número absoluto de mortes, como mencionado, ambos os países acumulavam os maiores valores mundiais ao final de 2020: 352.211 nos EUA; 194.949

---

6 Para o caso brasileiro, ver Rede de Pesquisa Solidária, *Boletim 20*, agosto de 2020.

no Brasil;[7] sendo seguidos por 148.738 registros na Índia; 125.807 no México; 74.159 na Itália; e 73.622 no Reino Unido (Our World in Data, 2021).

Já em termos do desenvolvimento da média móvel de novas mortes diárias por milhão de habitantes – relevante para a comparação de países com distintos tamanhos de população –, considera-se, no gráfico 9, todo o período de 2020, desde o registro da primeira morte nos Estados Unidos, em 1.º de março (no Brasil, registro semelhante ocorreria em data próxima, no dia 17).

Gráfico 9 – Média móvel de novas mortes diárias por milhão como decorrência da Covid-19

Fonte: Our World in Data, 2021.

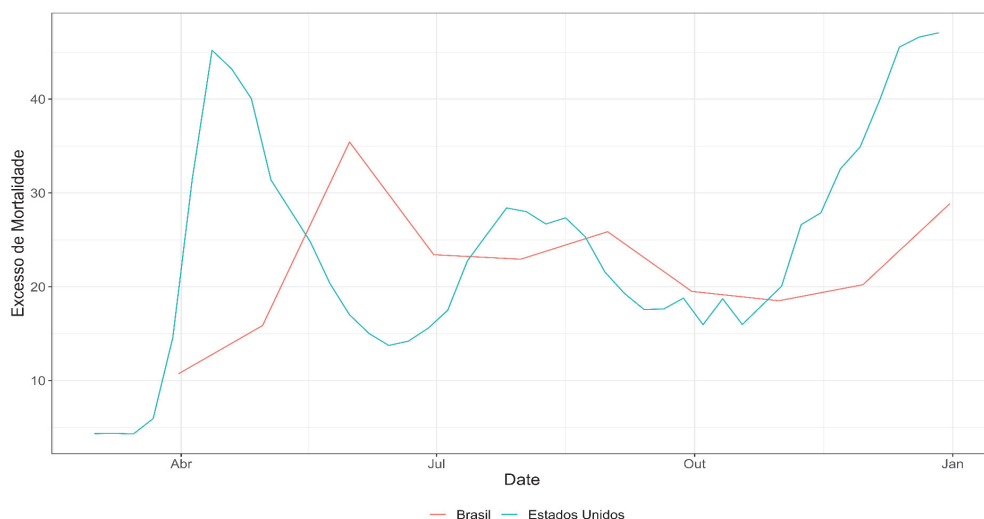
O gráfico mostra que, no fim da série (31 de dezembro), o registro de mortes nos EUA era de 7,6 por milhão *versus* 3,34, no Brasil. Considerando toda a série, três pontos chamam a atenção. Primeiro, os EUA alcançaram valores significativamente superiores duas vezes (6,82 por milhão, em abril, e 8,57, em dezembro), enquanto o Brasil manteve por muito tempo um intervalo menor (entre 4,5 e 5,0, aproximadamente,

[7] Tal cenário se veria invertido ao fim de março de 2021. No dia 27, o Brasil, com 11,96 mortes por milhão, passaria a ocupar a 7.ª posição mundial, em contraste com os EUA, agora registrando 2,98 mortes por milhão e a 41.ª posição naquele *ranking*.

de maio a agosto).[8] Segundo, as linhas se cruzam duas vezes no período, delimitando três turnos na liderança do número de mortes – os EUA ficando à frente duas vezes, e o Brasil, uma. Terceiro, desde o fim de maio e a despeito das diversas alterações da curva, nenhum deles conseguiu reduzir as mortes para um patamar inferior a cerca de 1,5 mortes por milhão.

Um modo de lidar com a subestimação do registro de mortes é observar sua ocorrência em excesso (gráfico 10), que nos diz quanto o percentual de óbitos ocorridos por todas as causas em 2020 supera a média histórica. O indicador supõe que há alta probabilidade de que esse excedente seja resultante da pandemia – seja de forma direta (mortes por Covid-19, registradas ou não), seja indireta (mortes ocorridas, por exemplo, em decorrência da saturação de um sistema de saúde, que vê enfraquecida sua capacidade de socorrer outras enfermidades).

De saída, nota-se que, em ambos os países, os valores rapidamente superaram o teto do intervalo habitualmente aceito como uma variação normal entre períodos, que é de 5% para menos ou para mais (Lotufo, 2020).

Gráfico 10 – Excesso de mortalidade: mortes derivadas de todas as causas, para todas as idades, comparadas com anos anteriores (período 2015-2019) (%)

Fonte: Our World in Data, 2021.

[8] Não obstante, seria um erro dizer que tal período se caracterizou por verdadeira estabilidade, já que ocorria, então, a interiorização de contágios e mortes no país (Castro et al., 2021).

Vê-se uma estrutura mais ou menos semelhante à do gráfico anterior: há dois grandes picos nos EUA (45,2% mais mortes em abril do que nos anos anteriores, além de 47,7% no final de dezembro), com um platô elevado no Brasil e de longo prazo (média variando entre 35,43% e 25,87% de 31/03 a 30/08). Mas há informações adicionais: (i) a diferença entre os dois grandes picos de abril e dezembro é menor nos EUA; (ii) já o seu pico intermediário, de agosto (que registra um valor entre 27% e 29%, aproximadamente), aparece bem mais pronunciado, chegando a ultrapassar a linha brasileira; e (iii) após os dois primeiros meses da pandemia, em nenhum outro momento de 2020 registrou-se um valor menor que 13,75% de excesso de mortes nos EUA e que 18,51%, no Brasil.

Finalmente, para a comparação de mortes, evitou-se o uso da taxa de letalidade (Case Fatality Rate, CFR), que estima a proporção de mortes sobre os casos notificados, dada, sobretudo, a inexistência de uma política consistente de testagem no Brasil. Sem ela, o denominador da taxa seria recorrentemente subestimado, já que não consideraria pessoas infectadas que não apresentam sintomas; as infectadas com sintomas leves, que não buscaram atendimento; ou, mesmo, aquelas sem acesso a estabelecimentos de saúde ou a testes. Um meio sugerido pela Opas/OMS (2020) para lidar com o problema é tomar os resultados amostrais de soroprevalência para estimação mais precisa dos casos (o denominador da taxa), tal como o faz a Taxa de Mortalidade por Infecção (Infection Fatality Ratio, IFR).[9] Nesse caso, o exame é realizado de forma amostral, contornando a maior parte dos problemas de subnotificação.

No Brasil, a mediana do IFR – estimada por Ioannidis (2021), a partir do estudo de soroprevalência conduzido em 133 municípios por Hallal et al. (2020) – é de 0,27, valor inferior (logo, melhor) ao obtido, nos EUA, para os estados de Connecticut (1,54), New York (0,65), Califórnia (0,50), Minnesota (0,48), Indiana (0,46), Pensilvânia (0,45), Geórgia (0,44), Washington (0,43) e Louisiana (0,30) (Ioannidis, 2021). O valor estimado brasileiro é maior apenas que o obtido nos estados de Utah (0,08), Missouri (0,20) e Flórida (0,25).[10] Por sua vez, quando se exclui a população com mais de 70 anos da amostra, o Brasil continua registrando valores menores em

---

[9] "O teste sorológico de uma amostra aleatória representativa da população para detectar evidências de exposição a um patógeno é um método importante para estimar o verdadeiro número de indivíduos infectados. [...] alguns [levantamentos] até agora sugeriram subavaliação substancial de casos, com estimativas da IFR convergindo em, aproximadamente, 0,5 - 1%" (Opas, OMS, 2020).

[10] Para mais detalhes, ver Anexo.

relação aos mesmos estados americanos, à exceção de Washington, que passa a registrar uma taxa de 0,05, portanto, inferior à taxa brasileira, de 0,09. Essa é uma informação complementar importante às análises apresentadas até este ponto, já que endereça a questão das diferenças etárias entre os dois países, um quesito importante quando se considera que as taxas de mortalidade por Sars-Corv-2 são maiores, em média, para os extratos superiores de idade.

Como visto, não há uma medida única que seja capaz de revelar qual dos dois países demonstrou, ao longo de 2020, maior dificuldade média de conter a pandemia e reduzir o número de mortos decorrente da infecção por Sars-Cov-2. O que vemos são períodos mais graves vivenciados por um e por outro. De todo modo, importa destacar que o desempenho brasileiro atenuou os efeitos de suas vulnerabilidades em relação ao caso americano.

Então, o que explica que o país, apesar das maiores vulnerabilidades, tenha atingido patamares relativamente semelhantes (senão menos acentuados) de mortalidade aos EUA, num momento em que ambos possuíam presidentes negacionistas da gravidade de crise sanitária?

4. Sistemas de Saúde Comparados

Assim como o SUS recebeu novas luzes em termos de reconhecimento público no Brasil ao longo da pandemia,[11] a importância de sistemas de saúde bem estruturados e capazes de lidar com as desiguais necessidades de acesso tem sido reconhecida internacionalmente. Esses sistemas foram reiteradamente valorizados pela grande mídia, por governos,[12] instituições científicas[13] e organismos internacionais.[14] Colocou-se a necessidade de fortalecê-los, ampliá-los, ou mesmo de criá-los em países que não contassem com esse tipo de modelo organizacional.

[11] Vide declarações, até então inesperadas, do Estadão (2020) e de Rodrigo Maia, então presidente da Câmara dos Deputados (Said e Congresso em Foco, 2020).

[12] Vide texto da Declaração de Roma sobre saúde, emitido pela Cúpula Mundial da Saúde do G20 (European Union, 2021).

[13] "Stronger health systems that incorporate universal health coverage and community-based health workers are vital in the response to COVID-19" (Lancet Covid-19 Commission, 2021). Ver, também, editorial da Nature (2021).

[14] Vide recomendações da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas, 2021).

Não obstante, também é comumente aceito que nenhum sistema de saúde deveria ser capaz de suprir toda a necessidade de tratamento hospitalar de alta complexidade em caso de um continuado descontrole da taxa de crescimento de contágio de um vírus novo e altamente contagioso como o Sars-Cov-2 – tais como, até por sistemas de saúde bem desenvolvidos, a demanda excessiva por Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) e outros insumos (Legido-Quigley et al., 2020; Haldane et al., 2021; El Bcheraoui et al., 2020). Daí a necessidade de somar estratégias diversas, como contenção e isolamento de casos, vigilância genômica, apoio assistencial para as populações mais vulneráveis, fortalecimento da capacidade de atendimento de casos emergenciais, entre outras.

Contudo, dizer que seria praticamente impossível qualquer sistema de saúde lidar com uma pandemia em descontrole não reduz a necessidade de compreender suas diferentes capacidades de resposta diante de uma crise. Em especial, se considerarmos que sistemas com fragilidades – como o crônico problema de subfinanciamento do SUS – tendem a apresentar, em média, menor resiliência a choques que podem resultar no colapso de serviços essenciais (Massuda et al., 2021).

Sem dúvida, a pandemia atingiu pesadamente a maior parte dos países do mundo, mas em diferentes graus, com temporalidades específicas e sendo recebida por modelos organizacionais de saúde com distintas capacidades. A comparação de dois modelos diametralmente opostos como o do Brasil e dos Estados Unidos pode jogar luz sobre essa questão.

Por isso, a partir daqui, empregaremos a seguinte estratégia. Em primeiro lugar, apresentaremos as principais características do sistema de saúde americano. Grosso modo, como ele é estrutura, financiado e gerido será descrito na subseção seguinte. Em segundo lugar, faremos o mesmo percurso, mas analisando o sistema de saúde brasileiro. Com essas descrições, poderemos enfim comparar de que maneiras o SUS pode ajudar-nos a compreender por que o Brasil teve um desempenho semelhante ao americano em termos de mortalidade, senão menos ruim, embora ambos apresentassem presidentes negacionistas em 2020, e o Brasil acumulasse desvantagens socioeconômicas em relação aos EUA.

Para isso, faz-se uso de estratégia analítica desenvolvida pela OMS (The WHO Health Systems Framework) que elenca as funções primordiais dos sistemas de saúde em seis *building blocks*: Prestação de serviços, força de trabalho, sistemas de informação,

produtos essenciais em saúde,[15] financiamento, liderança e governança (OMS, 2010). Adota-se também a adaptação proposta por Massuda, Malik, Vecina Neto, Tasca e Ferreira Junior (Massuda et al., 2021) da primeira categoria, que passa a ser subdividida em: ações de saúde pública e vigilância, atenção primária, atenção especializada e hospitalar, urgência, saúde digital.

Diferentemente desses estudos, no entanto, o interesse deste texto reside menos na construção histórica das capacidades do SUS (suas fortalezas) e, mais, naquelas capacidades que foram efetivadas durante a pandemia – ou seja, aquelas que não deixaram de funcionar por falta de coordenação federal, financiamento ou questão diversa. Assim, os quadros descritivos apresentados adiante resumem o que deu certo e o que deu errado no combate à pandemia a partir das qualidades exclusivas aos sistemas de saúde em foco, e segundo as seis categorias referidas acima. Utilizou-se, para isso, literatura secundária e documentação (leis, decretos, portarias, etc.).

4.1. Estados Unidos

Em linhas gerais, o modelo público de gestão da saúde americano dispõe basicamente de seguros de saúde, os quais subsidiam a contratação de serviços hospitalares. Especificamente, os dois mais importantes para grupos vulneráveis são o Medicare, destinado a idosos com mais de 65 anos, e o Medicaid, destinado a pessoas pobres, sendo que a linha de pobreza é estabelecida pelos governos estaduais, que regulam os critérios de elegibilidade de seus beneficiários (Béland et al., 2015). Pode-se dizer, portanto, que se trata de um país que cria desincentivos para que seus cidadãos busquem atendimento médico – já que toda a população, independentemente de sua capacidade econômica, tem que arcar com algum custo ao buscar qualquer atendimento de saúde. Ainda que nenhum estabelecimento de saúde possa recusar atendimento urgente ou emergencial, o pagamento dos serviços prestados fica condicionado às condições de cada plano ou seguro de saúde, o que pode levar até ao endividamento de clientes mais vulneráveis economicamente.

A dinâmica pode desestimular que pessoas infectadas pelo novo coronavírus procurem por serviços médicos, evitando custos com os quais não conseguem arcar. As consequências de tal comportamento se refletem na possível disseminação do vírus

[15] "[...] a well-functioning health system ensures equitable access to essential medical products, vaccines and technologies of assured quality, safety, efficacy and cost-effectiveness, and their scientifically sound and cost-effective use" (OMS, 2010).

e na subnotificação de casos, por exemplo. Com isso, a porta de entrada de um novo infectado pode se dar quando se exige um cuidado médico intensivo, contribuindo para um maior número de óbitos. Afinal, dificulta-se a triagem de casos, sejam eles leves, moderados ou graves. Ademais, consequência lógica de um sistema como esse, sobretudo à luz dos incentivos financeiros existente para prestadores de saúde, é relegar a atenção primária a um papel coadjuvante.

Considerando essas especificidades, o sistema mostrou uma importante falha no decorrer da pandemia. Afinal, para além dos seguros públicos, a maior parte dos segurados no sistema americano tem convênios de saúde subsidiados por seus empregadores. Com o início da pandemia e subsequente aumento do desemprego, esses cidadãos perderam seus seguros, ao mesmo tempo que não eram elegíveis ao Medicare ou Medicaid. Com isso, ficaram totalmente sem cobertura no momento que mais careciam de atenção médica. Simultaneamente, o sistema teve uma queda em suas receitas, prejudicando seu financiamento.

No entanto, deve-se destacar a atuação da Food and Drug Administration (FDA) e do Centers for Disease Control (CDC), na divulgação de diretrizes – ainda que não vinculativas – para prevenção à Covid-19 com uso de máscaras, bem como no suporte à pesquisa de tratamentos farmacêuticos. Por fim, o Strategic National Stockpile (SNS) funcionou como estoque estratégico de insumos hospitalares necessários ao combate à Covid-19, distribuindo-os entre governos subnacionais, ainda que com certa influência arbitrária do presidente americano à época. Esses foram dois pontos em que o sistema de saúde americano reagiu positivamente.

Em resumo, portanto, órgãos de governança federal conseguiram gerir, com razoável destreza, aspectos de saúde pública relevantes na pandemia, notadamente diretrizes para prevenção e distribuição de insumos hospitalares. Entretanto, intrinsicamente, a característica mais marcante do sistema americano, seu financiamento por parte de usuários que buscam por serviços de saúde, prejudicou a busca por atendimento, dificultando a triagem de casos e criando uma demanda reprimida por atendimento primário. Desassistida, ela pode ter contribuído para um aumento da demanda por cuidados intensivos. Tudo isso num momento em que mais cidadãos se viam sem cobertura de seguros, por conta do aumento do desemprego. Com isso, todo o quadro pode ter levado a um aumento no número de óbitos.

O quadro 1 destaca algumas atuações tópicas do sistema de saúde americano, as quais contribuíram no combate à pandemia ou o dificultaram, conforme argumentamos. Com ele, é possível ter algum parâmetro para iniciar a comparação com o quadro brasileiro.

Quadro 1 – Características do sistema de saúde americano em ação durante a pandemia

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
1. Prestação de Serviços	1.1. Ações de saúde pública e vigilância	Apenas regulação federal de serviços e instituições prestadoras de serviços hospitalares que são conveniados ao seguro do beneficiário, dando diretrizes para funcionamento do sistema.	Não existe prestação pública de serviços de saúde.
	1.2. Atenção primária (APS)	Custos menores do que atenção especializada.	Atenção primária deficiente pela baixa quantidade de seguradoras nesse tipo de atenção, por conta de seu baixo retorno financeiro. Com isso, médicos discriminam pacientes em razão da fonte de pagamento (Meyer e Hausauer, 2014).
	1.3. Atenção espec. e hospitalar	Serviços de ponta, afeitos à inovação, com acesso a tratamentos, procedimentos e medicamentos inovadores.	Alto custo para acesso e desigualdades no acesso. Como a definição de elegibilidade é dada pelos estados, indivíduos em situações semelhantes, mas em estados diferentes, podem ter *status* de cobertura distintos, tendo menos benefícios ou beneficiários, sobretudo no sul (Amenta e Tierney, 2014).
	1.4. Urgência	Nenhum cidadão pode ter negado atendimento ou cuidados médicos emergenciais ou urgentes, quando admitidos num estabelecimento de saúde.	Pagamento dos serviços prestados fica condicionado às condições de cada plano de saúde, potencialmente gerando dívidas hospitalares entre grupos vulneráveis.
	1.5. Saúde Digital	Sua regulação fica sob os auspícios da Food and Drug Administration (FDA), em tese, garantindo que telemedicina siga parâmetros mínimos de funcionamento.	Adiciona dimensão de regulação estadual sobre procedimentos virtuais que podem ser reembolsados ou não. Isto é, a cobertura de atendimentos virtuais fica a critério de legislações estaduais quando se discutem seguros públicos (ex.: Medicare, Medicaid).

Quadro 1 – Características do sistema de saúde americano em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
2. Força de trabalho		Grande quantidade de médicos especializados (intensivistas, por ex.).	Baixa quantidade de médicos voltados à atenção primária (Philipps, 2005), o que não era passível de reforma ao longo da pandemia.
3. Informação em Saúde		Controle feito pelo CDC continuou na pandemia, a partir de *surveys* aplicados junto a instituições de saúde e pesquisas domiciliares.	Apresentação apenas de estimativas de leitos de UTI, por exemplo, disponíveis por estado.
4. Produtos Estratégicos para a Saúde		Existência de estoque nacional de produtos estratégicos (Strategic National Stockpile), utilizado para distribuição de respiradores e EPIs entre os estados, por ex. (North American Observatory on Health Systems and Policies, 2020).	Estoque estratégico nacional sujeito a arbitrariedades do Executivo em sua distribuição no território nacional, o que gerou competição entre governos subnacionais e disputas com o governo federal ao longo do ano de 2020.
5. Financiamento		Manteve-se a lógica de financiamento por parte de múltiplos atores (governo federal, governos subnacionais, empregadores, famílias e estabelecimentos de saúde), viabilizando financeiramente os serviços de saúde necessários.	Ônus recaiu especialmente sobre grupos socioeconômicos vulneráveis. Com o aumento do desemprego em 2020, mais famílias perderam os convênios subsidiados por seus empregadores, tendo que arcar com todos os eventuais atendimentos de saúde (Garfield et al., 2020).
		Criaram-se programas excepcionais para cobertura de serviços médicos relacionados à Covid-19 a cidadãos desassistidos: Provider Relief Fund (garantia reembolso a estabelecimentos de saúde que executassem procedimentos médicos primordialmente voltados à Covid-19, sem reembolso ao usuário).	A despeito da criação do Provider Relief Fund, o pagamento de fundos emergenciais para prestadores de saúde foi lento. Até junho de 2020, US$ 100 bilhões não tinham sido pagos a essas instituições (North American Observatory on Health Systems and Policies, 2020).
6. Liderança e Governança		FDA e CDC atuaram para regular tratamentos e procedimentos no atendimento a pacientes de Covid-19, bem como na elaboração de diretrizes para frear sua disseminação (North American Observatory on Health Systems and Policies, 2020).	Essas agências, tampouco nenhuma instância superior, tinham autoridade para estabelecer os tratamentos e as condutas recomendadas por todo o território americano.

Fonte: Elaboração própria.

4.2. Brasil

A literatura já acumula evidências do quanto a descoordenação federal contribuiu para o resultado de calamidade que marcou o Brasil durante o ano de 2020 et al., 2021a; Prado et al., 2020; Santos et al., 2021). Entretanto, ainda que a atuação do Executivo federal tenha minado esforços de conselhos consultivos, estados, municípios, instituições de saúde e da própria burocracia do Ministério da Saúde no controle da pandemia, é questionável o argumento de que uma instituição criada há mais de 30 anos, regulada por matéria constitucional, leis, decretos e portarias, em todos os níveis da federação, não teria qualquer mecanismo institucionalizado, estável, que contribuiria significativamente para o combate à pandemia. Institucionalmente, o que se mostrou resiliente no SUS deve ser identificado, sob pena de se relativizarem fatores importantes na compreensão da evolução da pandemia no Brasil, assim como de se desvalorizar o próprio sistema de saúde.

Deve-se considerar o sistema de governança multinível do SUS. Embora a União seja responsável pelo estabelecimento de diretrizes de funcionamento e uma importante fonte financiadora do sistema (por exemplo, só o governo federal podia garantir recursos extraordinários para o enfrentamento da pandemia), a implementação das políticas é feita pelos governos subnacionais. Isso significa que, no caso de inação e omissão do governo federal, essas unidades podem estabelecer protocolos próprios no combate à Covid-19. Entretanto, as desigualdades existentes no país fazem com que a capacidade de responder à pandemia varie a depender do estado e do município, sobretudo, incorporando o alinhamento político de alguns estados e cidades à ideologia do governo federal. Essa desigualdade marcou, ao longo de 2020, a resposta do sistema de saúde brasileiro. Assim, enquanto a União se omitia, alguns estados e municípios faziam o que podiam por meio do SUS. De modo que qualquer análise deve ser feita sob essa perspectiva.

Passemos à observação do quadro 2, referente à atuação do SUS. Sob o quesito prestação de serviços, vejamos, primeiramente, as ações relativas à saúde pública e vigilância. Antes mesmo de o primeiro caso ser oficialmente registrado no país, em 26 de fevereiro, o Ministério da Saúde acionou o Plano Nacional de Emergência de Saúde Pública, além de implementar o Centro de Operações de Emergência de Saúde Pública (Prado et al., 2020), indicando que o sistema deflagrou procedimentos para a crise que se avizinhava – embora minados, posteriormente, pela atuação do presidente da República. Há indícios, também,

de que o SUS buscou atuar, inicialmente, no arrefecimento da pandemia. As iniciativas do Ministério da Saúde nessa fase dependeram da posição do Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, contrária à do presidente.[16] A atenção primária, ponto tradicionalmente forte do sistema, mostrou-se resiliente, embora carente de insumos estratégicos e de diretrizes federais – o que resultou em respostas desiguais pelo território. A atuação de enfermeiras(os) e de agentes comunitários de saúde (ACS), por exemplo, foi adaptada aos desafios postos pela pandemia (Lotta et al., 2021a). Em grande medida, eles(as) continuaram atuando localmente no suporte a famílias de suas áreas de atuação, embora com acesso escasso a equipamentos de proteção individual (EPI)[17] e treinamento específico para o combate à Covid-19. A atenção básica também sofreu com a baixa capacidade de gestão e com a precária infraestrutura de muitos de seus serviços, o que dificultou, por exemplo, a incorporação do serviço de telemedicina público (Massuda et al., 2021). A atenção especializada, por sua vez, a despeito das desigualdades entre regiões e da falta de pessoal, continuou oferecendo atendimento a todas as camadas da população. A informação pode parecer trivial, mas, diante da comparação com o caso americano, significa dizer que intensivistas ofereciam, sem distinção, cuidado médico especializado a pacientes com manifestações graves da doença, de forma gratuita. Em termos de atendimentos emergenciais ou pré-hospitalares, o SUS dispôs de estrutura para deslocar pacientes para cuidado médico-hospitalar, além de estabelecer a triagem de casos. Como não poderia deixar de ser, a atenção a esse cuidado foi desigual entre estados. Contudo, o fato de a governança do SUS ser multinível permitiu que alguns estados colocassem esse tipo de cuidado como prioridade no combate à pandemia (Santos et al., 2021). Em outras palavras, alguns governos preencheram o vácuo deixado pelo governo federal e colocaram o cuidado emergencial como item prioritário, denotando a capacidade adaptativa do SUS. Por fim, a saúde digital foi a saída encontrada por enfermeiras de algumas municipalidades no atendimento a pacientes de sua localidade (Lotta et al., 2021a). Assim, burocratas do nível de rua se adaptaram à pandemia de modo a reduzir os contatos físicos com a população, contribuindo para uma menor disseminação da doença naqueles estados e municipalidades com capacidade para tanto.

Quanto à força de trabalho, o país, apesar de usufruir de um contingente médico razoavelmente alto (se comparado a Japão, Canadá e EUA), também se caracteriza pela

[16] Após sua demissão em abril, a pasta ainda foi chefiada por outros dois ministros em 2020 (Nelson Teich e Eduardo Pazuello), além de ter ficado vaga por mais de um mês.

[17] Uma vez que o Governo Federal deixou de fornecer tais equipamentos à categoria por não serem eles classificados como profissionais de saúde.

sua má distribuição. Tal gargalo, assim como a necessidade de treinamento dos profissionais para o combate à nova doença em 2020, não foi objeto da ação coordenada do governo federal. Também assim pode ser entendido o tópico ”informação em saúde”, já que o governo mostrou, por inúmeras vezes, não levar em consideração os sistemas de dados existentes para subsidiar o seu próprio processo decisório – o que apresenta implicações óbvias para a atuação do SUS. Num caso e no outro, portanto, o Sistema Único atuou no atendimento a um número expressivo de pacientes por toda a extensão de seu território a despeito da fraca presença de coordenação central, e fazendo uso de uma estrutura previamente constituída de profissionais e informações.

Relativo a produtos, de um lado, o país usufrui de poder de compra governamental, de universidades, de centros de pesquisa e de empresas com potencial humano e tecnológico, de uma forte rede de laboratórios públicos e da atuação do SUS em ações de prevenção de vigilância sanitária, como a relativa ao registro e controle de medicamentos. Por outro, a gestão federal ocasionou a baixa ordenação de demandas e o planejamento de compras conjuntas, resultando em sobrecarga para os governos subnacionais e estímulo de concorrência entre eles, além da carência nacional de EPIs (máscaras, luvas etc.), testes, remédios, respiradores e até de oxigênio medicinal (vide a crise de Manaus). O acesso aos produtos, por sua vez, deriva diretamente do financiamento. Sobre este, cabe destacar que o SUS se vale da definição de percentuais mínimos de gasto para cada esfera de governo, embora seja um sistema cronicamente subfinanciado. Não obstante, é preciso considerar que, no contexto específico posto pela pandemia, estados e capitais não registraram perda expressiva de receitas no 1.º semestre de 2020, mesmo com a queda da atividade econômica (Rede de Pesquisa Solidária, NT 23), e que, ao orçamento de R$ 134,3 bilhões para a saúde, foram acrescidos R$ 63,7 bilhões em créditos extraordinários (Rache et al., 2021). Contudo, esse aporte adicional foi “ministrado com atraso e em subdoses” (Bahia et al., 2021), já que os investimentos foram realizados de forma irregular, além de alocados para serviços transitórios – tendo em vista que, em 15/10, apenas 15% desse orçamento extraordinário havia sido empenhado (Massuda e Tasca, 2021).

Sobre liderança e governança, o ponto que perpassa a análise de todos os demais, cabe alguma complementação. A omissão do governo federal na coordenação foi contrabalanceada, em parte, pela supracitada ação de governos subnacionais por meio de intervenções de saúde pública, de medidas para reduzir a transmissão do vírus, além de estratégias para expandir leitos hospitalares, como a utilização de leitos de UTI da

rede complementar (Massuda e Tasca, 2021; Massuda et al., 2020). A falta de coordenação também foi contrabalanceada, em parte, pelas atuações do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, que publicaram orientações para o combate à pandemia (Massuda e Tasca, 2021).

No quadro 2, a seguir, destacamos os principais pontos positivos e negativos que marcaram a atuação do SUS de forma mais detalhada.

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
1. Prestação de Serviços	1.1 Ações de Saúde Pública e Vigilância	Antes do primeiro caso registrado no país, no começo de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde acionou o Plano Nacional de Emergência de Saúde Pública, além de implementar o Centro de Operações de Emergência de Saúde Pública (Prado et al., 2020), indicando que parte do sistema reagiu institucionalmente à pandemia.	"Baixo grau de integração das ações de vigilância e assistência" (Massuda et al., 2021). "Baixa capacidade para processamento de testes laboratoriais, provocando demora [...] e enfraquecendo as ações de vigilância e isolamento" (Massuda et al., 2021). Ausência de mecanismo que mitigasse desigualdades estaduais, fazendo com que a expectativa de vida caísse mais em alguns estados do que em outros (Castro et al., 2021b).
	1.2 Atenção Primária em Saúde (APS)	Ainda que com dificuldades, houve adaptação de burocratas de nível de rua no combate à pandemia, notadamente enfermeiras e agentes comunitários de saúde. Os últimos continuaram a trabalhar apesar da inexistência de EPIs, já que, pelo fato de não serem profissionais de saúde, o governo federal não era obrigado a fornecer esses equipamentos (Lotta et al., 2021a).	"Heterogeneidade da qualidade e resolutividade da ESF [Estratégia Saúde da Família]"; "Baixa capacidade de gestão e precária infraestrutura de grande parte dos serviços de APS [dificultando, por ex., a incorporação de telemedicina]" (Massuda et al., 2021). Baixa preparação da APS em termos de infraestrutura, equipe e equipamentos para atuação em situações de ESP (Massuda et al., 2021). Problemas prévios existentes na atuação de agentes comunitários foram agravados na pandemia, como sua desconsideração como profissionais de saúde, a privação de acesso a EPIs e o baixo acesso aos processos de tomada de decisão (Lotta et al., 2021a).

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
1. Prestação de Serviços	1.3 Atenção Especializada e Hospitalar	Com desigualdades entre eles, o SUS também providenciou cuidados especializados por todo o país, como o cuidado em unidades de terapia intensiva. Diante da ausência de diretriz nacional, alguns estados (RS, ES e MA) e municípios (São Paulo, Curitiba) estabeleceram a possibilidade de ampliação da capacidade hospitalar do SUS pela utilização de leitos de UTI da rede complementar (sistema privado) (Massuda et al., 2020).	Gestão inadequada da rede hospitalar pública, o que impediu o planejamento da ampliação de leitos, de modo que os hospitais de campanha se constituíssem apenas como última opção. Constatou-se um "mau uso do recurso público, com a construção de leitos em hospitais de campanha que não ficaram prontos a tempo" (Massuda et al., 2021). Maioria dos leitos-SUS ofertada em hospitais menores. Número insuficiente de leitos de UTI no setor público em oposição à maior disponibilidade no privado (cobre apenas 25% da população) (Massuda et al., 2021). Por ausência de ação federal, o SUS deixou de ampliar sua capacidade hospitalar pelo país pela utilização de leitos de UTI da rede complementar. Associações dos planos de saúde e dos hospitais também se opuseram à ideia de uma fila única (Massuda et al., 2020).
	1.4 Urgência	Oferecimento de ambulâncias para deslocamento de casos graves (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, SAMU) e triagem de casos (leves, moderados e graves), orientando, em algumas situações, cuidado emergencial. Alguns estados inseriram como prioridade o cuidado emergencial e urgente no atendimento pré-hospitalar (Santos et al., 2021).	"Mecanismos de regulação insuficientes para efetivar o acesso a serviços de referência em urgência" (Massuda et al., 2021). Insuficiente capacidade instalada para situações de ESP (Massuda et al., 2021). "Elevado risco de que essas unidades, graças à alta procura, se convertam em focos de propagação da doença" (Massuda et al., 2021).

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
1. Prestação de Serviços	1.5 Saúde Digital	Naqueles estados e municipalidades com capacidade para tanto (refletindo desigualdades, portanto), profissionais de saúde se adaptaram, migrando para teleconsultas ou atendimento digital em geral, diminuindo o atendimento presencial e os riscos de disseminar a Covid-19 (Lotta et al.,2021a).	"Pouca familiaridade de usuários e profissionais de saúde com consultas telemáticas, associada à oposição de órgãos de classe" (Massuda et al., 2021). Ainda: carência de estímulos e de regulamentação para os atendimentos via telemedicina, além do estabelecimento de diretrizes técnicas, mecanismos de apoio técnico e supervisão e modalidades de incentivo.
2. Força de trabalho	-	Há educação e treinamento profissional em escolas médicas públicas, sem custos (Tikkanen et al., 2020). Por meio do SUS, a população tem acesso a equipes médicas em inúmeras especialidades e diversos graus de complexidade. O serviço é universal e gratuito. Entre 2000 e 2020, a relação de médicos por 1.000 habitantes no país passou de 1,4 para 2,4 – índice superior ao japonês e aproximado dos valores de EUA (2,6), Canadá (2,7) e Reino Unido (2,8) (Sheffer, 2020). Em geral, a carência de força de trabalho médica no Brasil reside não no número absoluto ou relativo de profissionais, mas em sua distribuição, em especial quanto aos especialistas (Sheffer, 2020). Em 2018, estes representavam 63% da força de trabalho médica (Tikkanen et al., 2020).	Alta demanda e ausência de coordenação de RH gerou "crise crescente de falta de médicos, especialistas em medicina intensiva e pessoal na linha de frente assistencial, em condições de trabalho inadequadas e inseguras, com excesso de pacientes, sobrecarga de horas de trabalho, estresse emocional, infecção, e óbitos de trabalhadores da saúde" (Bahia et al., 2021). Desigualdade prévia de profissionais especializados não endereçada pela política nacional de combate à Covid-19. Também, treinamento frequentemente precário (ou ausente) dos profissionais de saúde (Massuda et al., 2021). Há inconsistências e incompletudes nas bases de dados disponíveis para estimar o número preciso de trabalhadores da área da saúde no Brasil (Rede de Pesquisa Solidária, NT 26).

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
3. Informação em saúde	-	O país possui um amplo sistema de informação em saúde, que inclui dados sobre óbitos, internações, curso clínico, fatores de risco para mortes intra-hospitalares por Covid-19 e outros (Castro et al., 2021a). Informações extraídas do Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica da Gripe (Sivep-Gripe), por exemplo, podem ser utilizadas pelo SUS, por pesquisadores, jornalistas e outros. O SUS também está conectado a instituições de pesquisa nacionais e estrangeiras. Ainda que falha pela frágil coordenação nacional, a Atenção Básica serviu, em alguns estados e municípios, como porta de entrada para o sistema de atenção do SUS, ordenando fluxos de pessoas, produtos e informações. Em parte dos municípios, a ABS fez uso de sua tradição de incorporar ações de vigilância em saúde – coletando, analisando e disseminando dados. O princípio de territorialização proporciona ações estratégicas destinadas à vigilância, promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde (Política Nacional de Atenção Básica).	Governo Federal deixou de utilizar (ou pouco utilizou) sistemas de informação existentes para o processo de tomada de decisão, dificultando uma melhor atuação do SUS. Dificultaram as ações: ausência de um prontuário ou registro eletrônico nacional dos pacientes, além de desatualização de alguns dos sistemas preexistentes, como o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes) (Castro et al., 2021b). "Não há informação clara sobre o número de leitos de UTI Covid-19 disponíveis no território nacional. As diferenças entre os dados apresentados nas plataformas oficiais são enormes". Isso ocorreu, particularmente, em estados considerados como epicentros da doença no país, como AM, SP e RJ. Ademais, poucos estados apresentam dados separados para as UTIs Covid-19 do SUS e as do sistema privado (Rede de Pesquisa Solidária, NT 9). Em 2020, a pequena disponibilização de dados sobre compras dificultou a identificação das ações empreendidas pelos estados, seus custos, além da própria efetividade de tais aquisições (Rede de Pesquisa Solidária, NT 9).

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
4. Produtos	-	Poder de compra governamental. Universidades, centros de pesquisa e empresas com potencial humano e tecnológico (Massuda et al., 2021). Larga experiência do SUS em vacinação em grande escala, e de forma gratuita, pela via do internacionalmente reconhecido Programa Nacional de Imunizações (PNI), assim como atuação em ações de prevenção de vigilância sanitária, como a relativa ao registro e controle de medicamentos. Além de uma forte rede de laboratórios públicos, o país conta também com o Programa Nacional de Autossuficiência em Imunobiológicos (Pasni), que garante segurança no fornecimento de vacinas para a população, eliminando episódios de escassez do insumo (Rede de Pesquisa Solidária, NT 30).	Baixa ordenação de demandas e planejamento de compras conjuntas pelo governo federal, provocando escassez e concorrência entre governos subnacionais (Massuda et al., 2021). Em 2020, o SUS sofreu com a carência de diversos insumos, tais como EPIs (máscaras, luvas), testes, remédios, respiradores e até de oxigênio medicinal (vide a crise de Manaus). O acesso a testes refletiu as desigualdades por raça, escolaridade e renda. Em 2020 (Rede de Pesquisa Solidária, NT 30), o governo federal não só tardou a firmar acordos para a aquisição de vacinas (prospecção de produtores e negociações poderiam ter sido iniciadas em maio, mas o 1.º contrato foi firmado em setembro), como também não investiu na diversificação de fornecedores (o 2.º contrato foi assinado apenas em janeiro de 2021, apesar das reiteradas ofertas da Pfizer nos meses anteriores). Assim, a má gestão deixou subutilizada a estrutura preexistente no SUS para vacinação em grande escala.

Quadro 2 – Características do SUS em ação durante a pandemia (cont.)

Tópico	Subtópico	Pontos positivos	Pontos negativos
5. Financiamento	-	Para a saúde, há definição de percentuais mínimos de gastos para cada esfera de governo. Ao orçamento originalmente previsto para a saúde em 2020, de R$ 134,3 bilhões, foram associados outros R$ 63,7 bilhões em créditos extraordinários liberados em decorrência da crise sanitária (Rache, 2021). “Apesar da queda da atividade econômica, estados e capitais não registraram perda expressiva de receitas no 1.º semestre de 2020. As perdas de arrecadação foram compensadas por transferências federais” (Rede de Pesquisa Solidária, NT 23).	Problema prévio e crônico de financiamento do SUS, má distribuição entre gastos públicos e privados (maior gasto com o privado, que atende menos) e desigualdades regionais na distribuição de políticas (Rocha et al., 2021). “Houve aporte adicional de recursos para o SUS, porém ministrado com atraso e em subdoses. [...] os investimentos foram irregulares e em parte alocados para a organização de serviços transitórios” (Bahia et al., 2021). Em 15/10, apenas 15% do orçamento extraordinário aprovado havia sido empenhado (Massuda e Tasca, 2021). Distribuição do apoio financeiro da União pouco afinada com a situação dos estados mais atingidos pela pandemia (Rede de Pesquisa Solidária, NT 23). Ademais, recursos não vieram associados a recomendações de uso. Poucos recursos dedicados à Atenção Primária.
6. Liderança e governança	-	Capilaridade de ações e serviços de saúde pública em todo o território nacional (Massuda et al., 2021). A omissão do governo federal na coordenação “foi, em parte, contrabalanceada pela ação de governos estaduais e municipais. Intervenções de saúde pública, medidas para reduzir a transmissão e estratégias para expandir leitos hospitalares foram adotadas”. Destaque, ainda, às atuações do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde ao publicarem orientações para combate à pandemia (Massuda e Tasca, 2021).	Já há indícios de que houve ampliação da desigualdade na capacidade de resposta entre unidades subnacionais pela carência de coordenação federal. Aponta-se: (i) regulação insuficiente dos serviços especializados prestados por municípios e estados; (ii) insuficiência dos instrumentos de gestão do SUS para integrar as diversas regiões de saúde do país; e (iii) descoordenação entre os setores público e privado – incidente, por ex., sobre a questão de disponibilização de leitos (Massuda et al., 2021).

Fonte: Elaboração própria.

4.3. Sistemas de Saúde em Perspectiva Comparada

Essa breve descrição dos sistemas de saúde americano e brasileiro serve para que demonstremos como alguns fatores podem ter contribuído para atenuar a pandemia no Brasil. A comparação ilustra, em primeiro lugar, como o país se saiu melhor do que suas desvantagens socioeconômicas indicariam em relação aos EUA. A despeito da atuação, ou da inação, do governo federal brasileiro, esse sistema fez com que o Brasil ainda obtivesse melhor desempenho nas taxas de mortalidade do que os EUA. Portanto, em segundo lugar, ilustra que existem elementos institucionais do SUS que podem explicar esse desempenho.

O primeiro motivo para tanto é quase tautológico. Oferecer um serviço de saúde gratuito à toda população, usufruindo da capilaridade desse sistema, assegura que todos os cidadãos, a despeito de seu poder aquisitivo, possam recorrer ao sistema de saúde para serviços de diversas complexidades, algo impraticável nos EUA.

Considerando que boa parte dos segurados nos EUA o são por vínculo empregatício, imaginemos um americano típico: desempregado, em abril de 2020, por conta do choque introduzido pela pandemia, perdeu a cobertura oferecida pelo seguro de seu empregador para ele mesmo e sua família. Entretanto, em idade ativa, ele não poderia ser contemplado pelo Medicare (seguro para cidadãos acima de 65 anos), tampouco era pobre o suficiente para se tornar elegível ao Medicaid. Dos 31 milhões de trabalhadores que protocolaram pedidos por seguro-desemprego entre o começo de março e o começo de maio, 26,8 milhões ficaram sem cobertura (Garfield et al., 2020).

Se eventualmente infectado pelo novo coronavírus, no início do quadro evolutivo da doença, esse americano teria reservas em procurar por cuidado médico primário. Afinal, o serviço pode ser caro, ainda que seja a porta de entrada do sistema. Com isso, aumentam-se as chances de que autoridades de saúde não acompanhem a deterioração de seu quadro.

Caso esse mesmo indivíduo necessite de cuidados intensivos, a atenção especializada pode incorrer em custos elevadíssimos. Em casos de internações longas, mesmo os conveniados do Medicare deixam, por completo, de ter pagamentos de seu seguro a partir do nonagésimo dia de internação. Antes desse período, mesmo assim, os custos são divididos entre usuário e seguro, potencialmente prejudicando a busca por atendimento e contribuindo para o aumento no número de óbitos (Béland et al., 2015).

Assim, indivíduos deixam de procurar por cuidados médicos, agravando seu quadro clínico, aumentando a demanda por cuidados intensivos e óbito, além de superlotar leitos de UTI, incrementando, por uma segunda vez, as chances de óbito. Ou seja, o sistema cria desincentivos à procura por cuidados médicos, aumentando cumulativamente as chances de que mais mortes desnecessárias ocorram.

Vale dizer que mesmo os pontos positivos indicados no sistema de saúde americano durante a pandemia se voltaram à governança de medidas preventivas – sugerindo uso de máscaras, por exemplo – e à distribuição de insumos hospitalares, em especial, respiradores mecânicos, por meio do Strategic National Stockpile. Nenhuma medida se voltou, efetivamente, à facilitação do acesso ao sistema de saúde por parte de indivíduos não segurados.

Naquele país, com o aumento do desemprego, o que implica um aumento no número de pessoas sem seguros e a redução das fontes de financiamento, esforços orçamentários se voltaram à criação de um fundo de emergência para gastos relacionados à saúde, o Provider Relief Fund. Por mais paradoxal que possa parecer, o fundo garantia o ressarcimento de provedores de saúde na prestação de serviços para pessoas sem seguros afetadas pela Covid-19. Em outras palavras, criou-se um fundo de emergência para gastos médicos relacionados à pandemia, cujos recursos eram repassados a hospitais ou centros de atendimento que socorreram pacientes com Covid-19 sem seguro, de modo que os pacientes continuavam tendo que arcar com a sua parte dos gastos. Em suma, em 2020, o sistema de saúde americano agiu para garantir a coparticipação de seguradoras que perderam conveniados com o aumento do desemprego – garantindo financiamento aos provedores de saúde –, não para garantir a coparticipação de novos desempregados enfermos pela Covid-19.

Ainda que marcada por desigualdades e comprometida pela atuação refratária do Executivo nacional, o SUS se mostrou resiliente ao manter funcionando, de maneira adaptativa, a porta de entrada do sistema – a atenção primária – e promoveu cuidados pré-hospitalares e emergenciais, além de ter provido atenção especializada. Obviamente, não temos condições de aqui destrinchar os mecanismos pelos quais o SUS mitigou a pandemia no Brasil, tampouco quantificar essa mitigação, mas apresentam-se elementos e indícios mínimos que merecem a atenção de diversas áreas.

A atenção básica, mesmo com dificuldades, continuou agindo na ponta; enfermeiros de diferentes localidades recorreram à telemedicina para evitar contágio e

oferecer atendimento, ainda que com consideráveis desigualdades em razão das diferentes infraestruturas locais; sem contar a manutenção de serviços de atendimento emergenciais presentes em todo o país. No âmbito da governança, ainda que desautorizadas no decorrer da pandemia pelo Executivo nacional, medidas básicas de monitoramento e vigilância foram deflagradas pela burocracia do Ministério da Saúde, ao mesmo tempo que a governança multinível do SUS permitiu que estados e municípios levassem à cabo iniciativas de controle à pandemia. Finalmente, e algo que não deve ser relativizado à luz do caso americano, o atendimento gratuito de saúde, de qualquer nível de complexidade, permitiu que, por todo o país, não existissem desincentivos para que o sistema de saúde atendesse à demanda. Considerando a atuação do governo federal, existem elementos para elaborar a hipótese de que, se não fosse o SUS, a tragédia brasileira seria ainda maior. Algo pouco trivial.

5. Notas finais

Como visto, ao fim do 2.º semestre de 2020, Estados Unidos e Brasil ocupavam os primeiros lugares no número de mortes pela Covid-19. Considerando a população, as taxas de letalidade por milhão de habitantes se aproximavam. Em ambos os países, os chefes do Executivo negaram a gravidade da situação, ignoraram recomendações da OMS, mostraram-se inconsistentes nas políticas de combate à doença e se eximiram do papel coordenador/orientador das medidas a serem implementadas pelas unidades subnacionais. No entanto, para além dessas convergências conjunturais, há significativas diferenças preexistentes entre os dois países, flancos abertos e capacidades distintas para lidar com a pandemia. De um lado, condições socioeconômicas, sanitárias e demográficas levam à maior vulnerabilidade do Brasil; de outro, capacidades diferenciais de acolhimento preventivo e médico-hospitalar das demandas emergenciais geradas pelo surto de Covid-19 podem ter contribuído para a convergência entre o desempenho dos dois países em termos de mortalidade.

Nesse contexto, o caso americano serviu para destacar aquelas características do SUS que teriam contribuído para uma atuação mitigadora da pandemia. Afinal, um sistema, como o americano, totalmente desprovido de atendimento gratuito a toda a sua população, refratário à atuação primária e incapaz de oferecer serviços de saúde propriamente ditos se mostra, em tese, em dificuldades para lidar com um vírus que exige combate coordenado.

A partir do ano de 2021, o início da presidência de Joe Biden, do Partido Democrata, altera por completo a conduta do governo no combate à pandemia. Diversas políticas são estabelecidas, incentivando o uso de máscaras, garantindo a produção de EPIs, alterando o modo de comunicação sobre a doença e garantindo a rápida produção, transporte e, sobretudo, a aplicação de vacinas. Ainda que a redução da mortalidade no país ao longo do primeiro semestre possa ter ocorrido como resultado de uma somatória de fatores, a comparação com o caso brasileiro impressiona. Assim, se os EUA registraram números absolutos de mortes ainda piores que os brasileiros em 2020, tal cenário se veria invertido a partir de março de 2021. No dia 27, o Brasil, com 11,96 mortes por milhão, passaria a ocupar a 7.ª posição mundial, em contraste com os EUA, agora registrando 2,98 mortes por milhão e a 41.ª posição na taxa de natalidade. De todo modo, nenhum desses fatores é resultado da atuação do sistema de saúde americano, mas, sim, da concentração da disponibilidade de vacinas em países ricos – especialmente agravada pela atuação letárgica de Bolsonaro, no caso brasileiro – e do resultado das eleições de 2020 nos EUA. Com isso, apenas se ilustra como a comparação entre os dois sistemas deve ater-se ao ano de 2020. Afinal, existe um limite do quanto a resiliência institucional importa diante de um Executivo que busca solapar sua atuação.

Embora nada tenhamos a comemorar e saibamos das dificuldades que o SUS enfrentou, supor que um dos maiores sistemas públicos universais de saúde no mundo, regulado e institucionalizado por dispositivos constitucionais e legais, seria inteira e totalmente esvaziado por um presidente nos parece pouco crível, sobretudo, considerando a centralidade que a participação de governos subnacionais tem para o funcionamento do sistema. Claro, estudos futuros terão que investigar se o sistema se mostrou mais dependente da liderança do Ministério da Saúde do que se esperava, assim como qual foi a extensão exata da ampliação da desigualdade na capacidade de resposta entre unidades subnacionais em decorrência da carência de coordenação federal. Contudo, se é verdade que boa parte da atuação do SUS foi minada pelo Executivo federal, também o é o fato de que elementos institucionalizados persistiram e perseveraram, ainda que com dificuldades.

Apresentamos, assim, indícios de que o SUS pode ter mitigado a pandemia no Brasil. O sistema deflagrou, inicialmente, ações nacionalizadas de saúde pública e vigilância, mostrou resiliência entre seus burocratas de nível de rua, proveu infraestrutura

para cuidados intensivos, especializados e emergenciais, como também se adaptou, às vezes fazendo recurso à saúde digital. É bem verdade que tudo isso aconteceu de maneira desigual. Em alguns estados e municípios não havia disposição política para tanto, em razão do alinhamento com o negacionismo do governo federal. Em outros, não havia capacidade institucional. Mas foi a adaptação de sua governança multinível que pode ter contribuído para que o resultado, ao final de 2020, não fosse ainda pior. Diversos esforços devem ser feitos para explorar essa hipótese. Assim, pode-se demonstrar de que maneira o SUS pode ser aprimorado, tornando-o mais preparado para futuras emergências de saúde pública.

Referências

Ahmed, Faheem et al. "Why inequality could spread Covid-19". *The Lancet Global Health*, v. 5, p. 240, maio 2020.

Alsan, Marcela et al. "The great unequalizer: initial health effects of Covid-19 in the United States". *Journal of Economic Perspectives*, v. 35, n. 3, 2021.

Amenta, Edwin e Tierney, Amber. "Political institutions and US social policy". In Béland, Daniel et al. (ed.). *The Oxford Handbook of US Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Bahia, Ligia et al. "A tragédia brasileira do coronavírus/Covid-19: uma análise do desgoverno do governo federal, 2020-2021". Documento entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19 do Senado Federal. 28 abr. 2021. Mimeografado.

Béland, Daniel et al. (ed.). *The Oxford Handbook of US Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

______ et al. "Social policy responses to Covid-19 in Canada and the United States: explaining policy variations between two liberal welfare state regimes". *Social Policy Administration*, v. 55, p. 280-294, 2021.

Brasil. Ministério da Saúde. *Portaria n.º 2.436, de 21 de setembro de 2017*. Anexo "Operacionalização da Política Nacional de Atenção Básica", 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html.

Castro, Márcia et al. "Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future". *The Lancet*, v. 394, n. 10.195, p. 345-356, 2019.

______ et al. "Reduction in life expectancy in Brazil after Covid-19". *Nature Medicine*, p. 1-7, 2021a.

______ et al. "Spatiotemporal pattern of Covid-19 spread in Brazil". *Science*, v. 372, issue 6544, p. 821-826, 14 apr. 2021b.

El Bcheraoui, Charbel et al. "Assessing Covid-19 through the lens of health systems' preparedness: time for a change". *Global Health*, v. 16, n. 112, p. 1-5, 2020.

Estado de São Paulo. "A importância do SUS". *Estado de São Paulo*, 31 jul. 2020. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-importancia-do-sus,70003382065. Acesso em: 21 dez. 2021.

European Union. "Rome Declaration". *Global Health Summit*. Roma, 21 maio 2021. Disponível em: https://global-health-summit.europa.eu/rome-declaration_en. Acesso em: 21 dez. 2021.

FBH – Federação Brasileira de Hospitais. "CFM apresenta pesquisa sobre a distribuição e o perfil dos médicos brasileiros". *Federação Brasileira de Hospitais*, 11 dez. 2020. Disponível em: https://www.fbh.com.br/cfm-apresenta-pesquisa-sobre-a-distribuicao-e-o-perfil-dos-medicos-brasileiros/. Acesso em: 21 dez. 2021.

Garfield, Rachel et al. *Eligibility for ACA health coverage following job loss*. Oakland: Kaiser Family Foundation, 2020.

Hacker, Jacob S. *The divided welfare state: the battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Haldane, Victoria et al. "Health systems resilience in managing the Covid-19 pandemic: lessons from 28 countries". *Nature Medicine*, n. 27, p. 964-980, 2021.

Hallal, P. C. et al. "Remarkable variability in SARS-CoV-2 antibodies across Brazilian regions: nationwide serological household survey in 27 states [preprint]". *medRxiv*, Cold Spring Harbor, 30 maio 2020. Disponível em: https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.30.20117531v1. Acesso em: 25 jan. 2022.

Hecksher, Marcos. "Mortalidade por Covid-19 e queda no emprego no Brasil e no mundo". *Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).* Brasília: IPEA, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://dados.gov.br/dataset/pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-anual-pnadc-a. Acesso em: 21 dez. 2021.

Ioannidis, John. "Infection fatality rate of Covid-19 inferred from seroprevalence data". *Bulletin of the World Health Organization*, v. 99, n. 1, p. 19-33F, 2021.

Lancet Covid-19 Commission. "Lancet Covid-19 Commission Statement on the occasion of the 75th session of the UN General Assembly". *The Lancet*, v. 396, n. 10.257, p. 1.102-1.124, 2020.

Legido-Quigley, Helena et al. "Are high-performing health systems resilient against the Covid-19 epidemic?". *The Lancet*, v. 395, n. 10.227, p. 848-850, 2020.

Lotta, Gabriela et al. "How Covid-19 has affected frontline workers in Brazil: a comparative analysis of nurses and community health workers". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, 2021a.

______ et al. "The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil". *Revista Brasileira de Ciência Política* [*online*], n. 35, p. 1-38, 2021b. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776. Acesso em: 25 jan. 2021.

Lotufo, Paulo. "Características da mortalidade por Covid-19". *IPEA (YouTube)*. Webinar IPEA, 20 maio 2020. 1 vídeo (93 min). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36698:2020-09-29-18-37-01&catid=445:webinars&directory=1. Acesso em: 21 dez. 2021.

Massuda, Adriano e Tasca, Renato. "A resposta dos sistemas de saúde à Covid-19: breve análise sobre o SUS". In Santos, Alethele O. e Lopes, Luciana T. (org.). *Principais Elementos: Coleção Covid-19*. Brasília, DF, 2021. v. 1, p. 78-95. Disponível em: https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/. Acesso em: 21 dez. 2021.

______ et al. "The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience". *BMJ Global Health*, v. 3, n. 4, 2018.

______ et al. "Uso de leitos hospitalares privados por sistemas públicos de saúde na resposta à Covid-19". *Saúde em Debate*, v. 44, n. esp. 4, p. 248-260, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-11042020E416. Acesso em: 21 dez. 2021.

______ et al. "A resiliência do Sistema Único de Saúde frente à Covid-19". *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. especial, p. 735-744, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395120200185. Acesso em: 21 dez. 2021.

Meyer, M. e Hausauer, J. "Long-term care for the Elderly". In Béland, Daniel et al. (ed.). *The Oxford Handbook of US Social Policy.* Oxford: Oxford University Press, 2014.

Nature. "Universal health care must be a priority – even amid Covid". *Nature*, n. 593, p. 313-314, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1038/d41586-021-01313-3. Acesso em: 21 dez. 2021.

North American Observatory on Health Systems and Policies. "North American Covid-19 policy response monitor: United States". *North American Observatory on Health Systems and Policies*. Toronto: University of Toronto, 2020. Disponível em: https://ihpme.utoronto.ca/wp-content/uploads/2021/01/US-COVID19-Response-Monitor_20201223.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development. *OECD Stat*. Paris: OECD, 2021. Disponível em: https://stats.oecd.org. Acesso em: 21 dez. 2021.

OMS – Organização Mundial da Saúde. *Monitoring the building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies*. Genebra: World Health Organization,

2010. P. 92. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258734/9789241564052-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. *Data Collections*. Genebra: OMS, 2021. Disponível em: https://www.who.int/data/collections. Acesso em: 21 dez. 2021.

Opas – Organização Pan-Americana da Saúde. "Folha informativa sobre Covid-19". *Organização Pan-Americana de Saúde*, [s.d.]. Disponível em: https://www.paho.org/pt/covid19. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. "10 questões de saúde essenciais para as Américas em 2021". *Organização Pan-Americana de Saúde*, 2021. Disponível em: https://www.paho.org/pt/10-questoes-saude-essenciais-para-americas-em-2021. Acesso em: 21 dez. 2021.

______ e OMS – Organização Mundial da Saúde. "Como estimar a mortalidade pela doença do novo coronavírus (Covid-19)". *Informe Científico*, 4 ago. 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52650/OPASWBRACOVID-1920110_por%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 dez. 2021.

Our World in Data. "Covid-19 data repository: coronavirus (covid-19) deaths". *Our World in Data*. Oxford: University of Oxford, 2021. Disponível em: https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data. Acesso em: 31 ago. 2021.

Philipps, Robert. "Primary care in the United States: problems and possibilities". *British Medical Journal (BMJ)*, v. 331, issue 7529, p. 1.400-1.402, 2005. Disponível em: https://www.bmj.com/content/331/7529/1400. Acesso em: 21 dez. 2021.

Prado, Nilia M. de B. L. et al. "The international response of primary health care to Covid-19: document analysis in selected countries". *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 12, p. 1-18, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/7ws7tVbWLS7LYk559MBJfLL/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 21 dez. 2021.

Rache, B. et al. "Pressões orçamentárias da saúde para 2021 e além". *Nota Técnica n.º 22 do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde: IEPS*, ago, 2021. São Paulo: IEPS, 2021.

Rede de Pesquisa Solidária. *Boletim 9*, p. 10, 5 jun. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/06/boletim-9-pps_5junho.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. *Boletim 20*, p. 15, 14 ago. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/08/boletimpps_20_14agosto.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. *Boletim 23*, p. 11, 17 set. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletimpps_23_17agosto.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. *Boletim 26*, p. 9, 18 jan. 2021. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/01/boletimpps-nt26-vacinacovid.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

______. *Boletim 30*, p. 20, 7 maio 2021. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/05/boletimpps-30-7maio2021.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

Rocha, Rudi et al. "Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to Covid-19 in Brazil: a comprehensive analysis". *The Lancet Global Health*, v. 9, issue 9, p. e782-e792, 1 jun. 2021. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X%2821%2900081-4/fulltext. Acesso em: 21 dez. 2021.

Roser, Max et al. "Coronavirus pandemic (Covid-19)". *Our World in Data*, 2020. Disponível em: https://ourworldindata.org/coronavirus. Acesso em: 21 dez. 2021.

Said, Flavia. "Maia diz que mudou sua opinião sobre o SUS: 'Eu tinha uma visão muito pró-mercado'". *Congresso em Foco*, 14 maio 2020. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/maia-diz-que-mudou-visao-sobre-o-sus-eu-tinha-uma-visao-muito-pro-mercado/. Acesso em: 21 dez. 2021.

Santos, T. B. S. et al. "Contingência hospitalar no enfrentamento da Covid-19 no Brasil: problemas e alternativas governamentais". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 4, p. 1.407-1.418, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/XKYHkkdbbTTfsBPTLBpBFFz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 dez. 2021.

Scheffer, Mário (org.). *Demografia médica no Brasil 2020*. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020. p. 312. Disponível em: https://www.fm.usp.br/fmusp/conteudo/DemografiaMedica2020_9DEZ.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

The World Bank. *World Bank Open Data*. Washington: World Bank, 2021. Disponível em: https://data.worldbank.org. Acesso em: 21 dez. 2021.

Tikkanen, Roosa et al. "The Commonwealth Fund". *International Profiles of Health Care Systems*, dez. 2020.

WHO – World Health Organization. *Monitoring the building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies.* Genebra: WHO Document Production Services, 2010. Disponível em: https://www.who.int/healthinfo/systems/WHO_MBHSS_2010_full_web.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

Anexo

Tabela 4 – Infection Fatality Ratio: todas as idades e menos de 70 anos

Território	IFR Inferida, % (corrigida)	IFR em pessoas < 70 anos, % (corrigida)
Brasil (133 cidades)	Mediana 0,30 (0,27)	0,10 (0,09)
Brazil (Espírito Santo)	0,43 (0,39)	0,14 (0,13)
Brazil (Maranhão)	0,15 (0,14)	0,04 (0,03)
Brazil (Rio Grande do Sul)	0,49 (0,39)	0,19 (0,15)
Brazil (São Paulo)	Desconhecida, mas provavelmente > 0,4	Desconhecida, mas provável que > 0,1
EUA (10 estados)		0,05 (0,05)
Washington, Puget Sound	0,43 (0,43)	0,03 (0,03)
Utah	0,08 (0,08)	0,25 (0,25)
New York	0,65 (0,65)	0,05 (0,05)
Missouri	0,20 (0,20)	0,08 (0.08)
Florida, South	0,25 (0,25)	0,31 (0,31)
Connecticut	1,54 (1,54)	0,10 (0,10)
Lousiana	0,30 (0,30)	0,31 (0,31)
Californa, Baía de São Francisco	0,50 (0,50)	0,14 (0,14)
Pennsylvannia, Philadelphia	0,45 (0,45)	0,10 (0,10)
Minnesota, Minneapolis	0,48 (0,48)	0,10 (0,10)
USA (Georgia)	0,44 (0,44)	0,15 (0,15)
USA (Indiana)	0,58 (0,46)	0,16 (0,13)

Fonte: Metanálise de Ioannidis (2021), de onde se extraiu apenas os resultados relativos aos Estados Unidos e ao Brasil, sendo desconsideradas as entradas de municípios únicos, assim como as relativas aos doadores de sangue.

Capítulo 8

A pandemia da Covid-19 e seus impactos nas agendas de pesquisa em Sociologia Política do Direito

Fernando de Castro Fontainha
Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima
Pedro Araújo Fernandes

1. Introdução

A pandemia da Covid-19 é causada pelo vírus Sars-CoV-2, um vírus com alto poder de contágio que se beneficiou do intenso trânsito de pessoas, provocando a maior crise sanitária mundial desde a Gripe Espanhola. Crises sanitárias não costumam ser tema de reflexões dos pesquisadores sobre a relação entre direito, política e sociedade. É esperado que haja consenso em torno do valor da vida perante outras esferas e a mobilização de lideranças políticas para que esse valor seja preservado, mesmo em cenários de escassez. Não foi o que aconteceu com a atual pandemia.

A primeira solução encontrada pelos especialistas para lidar com a Covid-19 foi a imposição de uma série de medidas de isolamento social, em que apenas deveriam funcionar as atividades consideradas essenciais e o trânsito de pessoas deveria ser controlado. Líderes democráticos, primeiramente na Europa, adotaram um discurso de guerra contra o vírus e impuseram medidas rígidas, o que fez com que as grandes cidades se esvaziassem. A preocupação no início era justamente como a retórica da guerra, que lembrava a guerra ao terror, poderia prejudicar as democracias de forma definitiva (Dezalay, 2020; Mudde, 2020).

À medida que a crise foi-se espalhando, conflitos não esperados surgiram, e a crise foi politizada e polarizada. Apesar das indicações dos especialistas em saúde pública e epidemiologia, houve líderes políticos que se recusaram a tomar parte no consenso pela vida e questionaram a necessidade do isolamento, do uso de máscaras e da obrigatoriedade de possíveis vacinas. Essa tendência foi observada em alguns países – como Estados Unidos e Brasil – de forma acentuada e transformou a crise sanitária em crise política. E, ao contrário das crises políticas normais, a omissão podia ser muito mais danosa à democracia que a suspensão temporária de liberdades (Dezalay, 2020; Scheppele, 2020).

2. O contexto brasileiro

No Brasil, a lida com a pandemia por parte do governo federal aprofundou o antagonismo deste com muitos governos estaduais e municipais, contexto no qual os tribunais foram atores políticos importantes. Se pensarmos na conjuntura antes da Covid-19, as diferenças são modestas e, por isso, a análise da literatura sobre o papel dos profissionais do direito em crises políticas colabora para o entendimento da conjuntura e das possibilidades do campo de estudos que se tem chamado de "sociologia política do direito" (Fontainha et al., 2017).

A agenda de pesquisas sobre as instituições e as profissões judiciais foi animada por quase duas décadas pela abordagem da judicialização desenvolvida por Werneck Vianna e seus colaboradores no então Cedes-Iuperj, que apontava para a crescente influência dos juristas como intérpretes da realidade social e de seu papel como garantia de direitos, inclusive do direito à saúde (Vianna et al., 1999). O Ministério Público, na esteira da judicialização, ocupa papel importante, reivindicando para si o papel de guardião da sociedade, e os promotores se colocam como agentes de transformação social em um cenário no qual a sociedade civil, caracterizada como desorganizada, não encontra nos políticos um canal para suas demandas e é relegada a segundo plano pela administração pública (Silva, 2001). Eles ocupariam uma posição singular na organização dos poderes, entre a sociedade e o Estado, do qual fazem parte (Bonelli, 1998; Kerche, 2014).

Por outro lado, a abordagem institucionalista do sistema de justiça, desenvolvida por Sadek e seus colaboradores no então Idesp (Sadek et al., 1999), também animou o debate numa visão mais cética sobre a relação entre judiciário e democracia. O conceito

foi rapidamente incorporado por muitos pesquisadores que almejavam tratar não apenas do Poder Judiciário, mas também de todo o sistema de justiça que envolve, para além dos juízes, advogados, delegados, funcionários de cartório e membros do MP.

A imagem do MP como agente de transformação foi apropriada também pelos demais profissionais do direito, inclusive juízes, pelo menos nos casos de combate à corrupção, que dominavam a conjuntura brasileira antes da pandemia graças à Operação Lava Jato. Se a antropologia do direito já apontava para a seletividade do sistema de justiça criminal (Lima, 2016), a conjuntura mostrou que ela já havia ultrapassado suas fronteiras e apresentava duas particularidades: (1) a ampla cobertura midiática de práticas persecutórias inquisitoriais e arbitrárias e (2) membros das elites políticas e econômicas como alvos dessas práticas (Fontainha, 2016).

A cobertura midiática tornou também mais evidente para o público que a neutralidade política dos juristas é questionável e como são poucos os constrangimentos éticos, morais ou institucionais sobre o seu trabalho. Por outro lado, as ações rápidas da Lava Jato confrontavam a imagem de uma justiça cara, morosa e ineficiente, incapaz de honrar as promessas da abordagem da judicialização e, por isso, tantas vezes alvo de tentativas de reforma (Sadek, 2004). A publicização desse confronto tem enfraquecido o entusiasmo com a atuação dos juristas sobre a política e a sociedade (Tosta, 2016). A pandemia tende a tensionar essa visão.

Em reação ou em alternativa à abordagem da judicialização, outras entradas teóricas e empíricas têm-se apresentado. No tocante às profissões jurídicas, no Brasil, tem-se percebido que a profissionalização das carreiras e a autonomização profissional deram novos recursos para a intervenção política em que pesam justamente o saber dito técnico e o seu papel social de intérprete autorizado da realidade (Almeida, 2016). A análise da gramática dos procuradores da Lava Jato, por exemplo, mostra a ausência dos valores democráticos liberais e uma relação estreita entre o discurso e atuação dos juristas e os resultados eleitorais de 2018, em que Jair Bolsonaro saiu vitorioso (de Sá e Silva, 2020).

No tocante às elites jurídicas, deu-se destaque à entrada da dimensão moralizadora na política em que os atores desempenham um papel fundamental por meio da justiça criminal (Almeida, 2016). Também nesse ramo, a ação dos juristas tem sido caracterizada como estratégica, sendo as transformações institucionais e o voluntarismo decisivos para o sucesso (Rodrigues, 2019). A sincronicidade entre a adoção de

institutos do processo penal e uma estratégia de comunicação eficiente são características dessa estratégia e potencializam os efeitos das ações dos juristas (Fontainha e Lima, 2018). A análise do cenário internacional e sua influência, assim como a circulação de elites entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente, pode ser caminho para o entendimento da ação estratégica de juristas em casos em que políticos são os investigados (Almeida, 2018; Engelmann, 2018; 2020; Kerche, 2018).

3. Limites da literatura atual

O diagnóstico, no entanto, continua o mesmo. Há uma lacuna a preencher, e ela se refere a um modelo que dê conta de explicar as instituições jurídicas como integrantes interagentes do sistema político e de que maneira os conhecimentos produzidos anteriormente podem auxiliar no entendimento da atuação dos profissionais do direito na pandemia.

O fato é que a atual crise pandêmica tende a afetar significativamente a agenda de pesquisa sobre o mundo do direito. Além de gerar questões inéditas – que, portanto, demandam novas abordagens –, as transformações ensejadas pela pandemia no âmbito das profissões e das instituições jurídicas, bem como da sua relação com a política, radicalizam os limites da literatura aqui apresentada.

Em primeiro lugar, o aspecto mais saliente da crise, qual seja, a hiperpolitização em torno das medidas de combate à pandemia, que envolveu a intensificação do conflito já existente entre o Executivo e o Judiciário, torna ainda mais explícita a lacuna apontada. Tais medidas passaram a ser inscritas na lógica do conflito e, nesse contexto, o Judiciário foi acionado para mediá-lo, ao mesmo tempo que fez parte dele.

Diferentemente do que era esperado por muitos no momento da eclosão da crise sanitária, não houve um consenso em torno da superioridade do valor da vida, que poderia servir como eixo orientador das políticas sanitárias do governo. Desde o começo, o presidente Jair Bolsonaro, seguindo a posição inicialmente adotada por sua referência política nos Estados Unidos, opôs-se ao isolamento social, até mesmo contrariando diretrizes do seu próprio Ministério da Saúde, que estavam em conformidade com as orientações da OMS e que eram praticamente um consenso na comunidade científica. A normalização das políticas sanitárias no âmbito federal somente pôde ter lugar após a troca do titular da pasta, duas vezes.

Primeiramente, o Presidente da República negou a seriedade da doença e, quando essa posição se tornou insustentável, investiu na ideia de que o governo não podia fazer nada para conter a disseminação do vírus. Esse investimento na lógica da negação e do conflito resultou em um intenso embate federativo, tendo em vista que a maioria dos governadores – alguns deles, à época, possíveis adversários nas eleições presidenciais de 2022 – adotou medidas restritivas e as defendeu publicamente. Coube ao STF delimitar o poder de cada ente no combate à pandemia, e o presidente aproveitou o papel desempenhado pelo Judiciário para responsabilizá-lo por medidas que pudessem ser impopulares e incensar suas bases contra esse Poder. Já há estudos que apontam para uma relativa mudança de posicionamento do STF em relação à pandemia:

> O que é certo, a partir dos dados analisados, é que o Supremo Tribunal Federal se contrapôs às medidas do presidente nas questões relativas à pandemia e, nesse sentido, comportou-se de maneira distinta do que as análises sobre a judicialização da política em períodos anteriores demonstraram. Por outro lado, quanto aos atores que mobilizam o Judiciário, os autores das ações, o padrão das fases iniciais da judicialização da política se manteve, com partidos de oposição, sindicatos e entidades de classe judicializando a política contra atos do Executivo federal. A judicialização da política atual repete elementos do passado e traz novidades relacionadas ao contexto específico da pandemia (Oliveira e Madeira, 2021, p. 35).

A tensão com o Judiciário foi tamanha a ponto de produzir uma escalada entre a Corte Suprema e as Forças Armadas do país, escalada essa fortalecida pelo fato de que muitos militares ocupavam postos-chave na atual administração. Essa crise atingiu seu ápice em junho, após o Ministro Fux conceder uma decisão delimitando a interpretação do artigo 142 da Constituição, que regula o emprego dos militares pelo Presidente da República, seguida de uma carta assinada pelo presidente, pelo vice-presidente e pelo ministro da defesa, em que afirmam que as Forças Armadas não cumpririam "ordens absurdas".

A própria necessidade de vacinação, um tema que poderia estar imune ao enviesamento político e ficar restrito ao debate científico, foi politicamente enquadrada, de modo que a disputa em torno da sua obrigatoriedade tornou-se uma bandeira política do próprio presidente e dos seus adversários. Aqui, também, o Judiciário foi instado a decidir e foi enredado pelos conflitos políticos.

As consequências políticas dessa aposta no conflito foram questionáveis para os interesses do próprio Presidente, mas revelaram a necessidade de abordagens que tomassem as instituições jurídicas como integrantes interagentes do sistema político e que, também, considerassem a dimensão local dessa interação.

A tensão entre Executivo e Judiciário não se restringiu ao presidente da república e à Suprema Corte, ela envolveu, também, as autoridades locais e os Tribunais Regionais Federais, que passaram a decidir – sem uma uniformização – sobre a flexibilização adotada por prefeitos e governadores após alguns meses da pandemia. Além disso, esses Tribunais tiveram que lidar com a enxurrada de liminares requerendo leitos para o tratamento da Covid-19, e pouco puderam fazer em relação a isso.

Apesar do importante papel desempenhado pelo Poder Judiciário na crise, as deficiências – e as qualidades – do sistema de saúde brasileiro estão, em grande parte, para além do seu alcance. Se o Judiciário, por um lado, canalizou anseios civilizacionais básicos ligados a uma racionalidade mínima e à própria defesa da vida no contexto da pandemia, anseios esses que não encontravam respaldo no discurso e nas políticas da autoridade máxima do país, por outro lado, ele foi impotente diante de problemas crônicos na área da saúde. Tais problemas estão relacionados a políticas públicas construídas ao longo de muitos anos e não são atribuíveis somente às escolhas do governo de ocasião. Aqui, fica explícito o viés otimista de parte da agenda em torno da judicialização da política. Já há estudos que trazem dados que relacionam a desarticulação entre os três poderes e a judicialização da saúde no Brasil em tempos de pandemia (Carvalho et al., 2020).

Outra importante dimensão da gestão da crise sanitária foi a responsabilização do judiciário pela prevenção da proliferação da Covid-19 no ambiente carcerário. A Recomendação 62 do CNJ apontou, para a concessão de *habeas corpus*, o favorecimento de presos pertencentes a grupos de risco, que tinham cometido crimes sem violência ou grave ameaça. Já há pesquisas apontando para o baixíssimo impacto da Recomendação, mesmo nos casos previstos (Vasconcellos et al., 2020).

A crise também serviu de pano de fundo e de acelerador para algumas movimentações das elites jurídicas e políticas que alteraram o sentido que a relação entre elas estava adquirindo até então. Parte desses movimentos tenderia a acontecer em algum momento, mas foi precipitada pelo contexto radicalizado da crise.

Nesse sentido, a ruidosa saída de Sergio Moro do governo, por ocasião da demissão do diretor-geral da Polícia Federal, significou a ruptura derradeira entre uma

agenda anticorrupção estruturada em torno do "lavajatismo" e uma agenda política de extrema-direita estruturada em torno do "bolsonarismo", até recentemente unidos no grande guarda-chuva do antipetismo. Essa ruptura, tornada ainda mais explícita pelas revelações da CPI da Covid no Senado Federal de corrupção na compra de vacinas, traz à tona alguns aspectos dessa relação ofuscados pelos conflitos políticos que estavam em primeiro plano. Análises sobre a mobilização da agenda anticorrupção por juristas conservadores e pelo campo político de direita (Koerner e Schilling, 2015) podem contribuir para o entendimento desse processo, e passa a existir uma demanda, também, por abordagens que deem conta do desgaste dessa agenda e das contradições dessa associação recente.

Ainda, além da análise da gramática dos operadores da Lava Jato, já mencionada aqui, convém abordar não apenas os seus efeitos para o sistema político e para o regime democrático, mas também como, no contexto da pandemia, um possível desgaste da recente ofensiva conservadora afeta o mundo do direito. Tal desgaste já é verificável fora do Brasil, visto que a crise pandêmica impactou profundamente as eleições norte-americanas, revelando o estrago que o discurso negacionista produziu na administração Donald Trump, principal referência de Jair Bolsonaro. Um desgaste similar no Brasil, do qual já possuímos alguns indícios, demandaria pesquisas sobre como a associação explícita – ainda que em alguns casos momentânea – de alguns atores do sistema de justiça com o projeto bolsonarista impacta nas transformações institucionais ligadas ao combate à corrupção e ao controle da atividade política. Nesse sentido, uma possível agenda de pesquisa envolve a compreensão de quais aspectos das transformações institucionais que levaram à Operação Lava Jato permanecerão e quais irão desparecer, revelando o que era e o que não era específico ao momento do surgimento e desenvolvimento da Operação.

Relacionado ao parcial enfraquecimento da agenda anticorrupção mencionado anteriormente e a uma possível reação à captura da agenda republicana, parece cada vez mais questionável a ideia de que os anseios da sociedade civil podem ser representados – sem mandato – por corporações de burocratas que seriam, supostamente, capazes de transformar a sociedade. Abordagens orientadas pela noção de uma ideologia do voluntarismo político (Arantes, 2002; Arantes e Moreira, 2019; Rodrigues, 2019) compõem esta agenda. Há, também, a necessidade de leituras que não apontem somente – ou principalmente – para o ativismo e para a contradição com o papel legalmente

previsto, mas que situem também a falsidade da neutralidade política dos juristas dentro de abordagens capazes de abarcar processos de socialização mais profundos, sem, no entanto, repetirem a agenda de pesquisa da judicialização da política.

Para além da relação direta entre direito e política, destaca-se a acentuada aceleração da virtualização das relações sociais, o que atinge não somente o mundo do direito, mas também todas as dimensões da vida social e, em especial, a atividade profissional. Essa nova realidade demanda, em alguma medida, uma atualização das abordagens empíricas, de modo a incorporarem as inovações tecnológicas que passaram a fazer parte da vida de todos. Já há estudos sobre o teletrabalho no judiciário federal, regime adotado desde 2013 e regulamentado pelo CNJ em 2016. A existência de uma infraestrutura normativa e administrativa facilitou a implementação do teletrabalho integral e compulsório em 2020, mas seus impactos ainda estão por ser mais bem descritos e analisados (Antunes e Fisher, 2021).

Se, por um lado, os desafios que surgem no atual contexto são grandes, entre eles, a própria dificuldade de frequentar os espaços da justiça, por outro, ele abre novas possibilidades, tendo em vista as potencialidades relacionadas ao registro e à ampla documentação das interações virtuais.

Além disso, novos fenômenos, a exemplo da publicização do conteúdo de audiência virtual de modo a expor a conduta do magistrado e dos demais participantes, fazendo menção ao episódio envolvendo Mariana Ferrer, demandam abordagens que levem em conta, por exemplo, novos constrangimentos relacionados à dinâmica das redes sociais, o modo como o Judiciário se transforma e responde a eles e seus impactos nas interações do mundo do direito. Nesse sentido, a agenda relacionada às questões de gênero, inclusive em relação à sua construção na carreira judicial (Bonelli e Oliveira, 2020) pode ganhar outros contornos à medida que essas formas de interação ensejem novos tipos de comportamentos e expectativas.

Tais transformações, contudo, estão longe de se restringirem às questões de gênero e alteram significativamente a organização e as relações de trabalho, tanto no mundo do direito quanto no serviço público em geral. O próprio STF, logo no início da crise, investiu em um novo modelo de gestão do trabalho dos seus servidores e, nas palavras do seu diretor-geral, incentivou "a mudança de mentalidade sobre o trabalho no contexto do serviço público e o desenvolvimento de uma nova cultura".[1]

[1] Supremo Tribunal Federal, 2020.

4. Conclusão: três dimensões de análise

Diante das múltiplas implicações da crise pandêmica apresentadas, que radicalizam os limites da agenda de pesquisa sobre o mundo do direito, propomos organizá-las em três dimensões de análise: política, social e corporativa.

Do ponto de vista político, o papel do judiciário nas crises institucional e sanitária pode revelar-se promissor para os estudos em Sociologia Política do Direito. Desse ponto de observação, poderão novamente ser testadas hipóteses fortes ou até mesmo serem formuladas outras ainda não imaginadas. O radicalismo da polarização induzida em grande medida pelo governo federal, bem como a excepcionalidade do contexto pandêmico, põe os tribunais – para além do STF – na posição ambígua de ousadia com cautela. Desde a redemocratização, o judiciário não sofre ataques tão frontais de outros setores do Estado, bem como nunca teve de lidar com um fortuito tão significativo quanto a pandemia atual. Esse contexto força os atores a posições diversas dos ditos "tempos de paz", em que ousadia e cautela são aplicadas em brandas doses e de forma naturalizada. As muitas correções cênicas e substantivas, alargamentos e retrações do repertório de ação institucional, participações na construção de problemas públicos e administração de conflitos hão de pôr os atores do sistema de justiça em privilegiada perspectiva de observação. Tendências dominantes poderão ser hipostasiadas, bem como tendências ocultas poderão ser reveladas, isso sem falar no que se pode descobrir em termos de significativas transformações. É promissora a forma como se podem consolidar e renovar os consensos provisórios que essa área de estudo entretém no Brasil e alhures em termos empíricos e teóricos. Será um tempo intenso para todos os que buscam explicar melhor a relação entre os juristas e os políticos, entre o Direito e a Política.

Em termos da relação entre judiciário e sociedade, é tempo crucial para se observar a legitimidade das instituições do sistema de justiça, aqui entendida como a reivindicação eficaz de um grupo de atores investidos de competências em face do conjunto da população e da opinião pública. Notadamente, o ponto mais saliente da dita judicialização das relações sociais se refere às ações judiciais na área de direito da saúde. O balanço mais detalhado acerca da manutenção desse imenso patrimônio moral, amealhado pelos juristas nos últimos vinte anos, ainda está por ser feito, mas em que condições ele será afetado pela crise sanitária será certamente tema fundamental. Em escala menos contundente, há toda a impossibilidade de lidar com outras

consequências, notadamente econômicas, das crises. A legitimidade do sistema de justiça também dependerá do quanto os juristas serão competentes em reivindicar para si as vitórias e afastar as inevitáveis perdas de emprego, renda e qualidade de vida de grande parte da população. Há ainda a manutenção da esfera de neutralidade, universalidade, impessoalidade e imparcialidade, convivendo mais do que nunca com as imensas consequências políticas dos incidentes judiciais. Não custa lembrar que nosso desenho constitucional designa o Poder Judiciário como também garante os nossos processos eleitorais, ora sob forte questionamento. Não será de baixa intensidade o esforço para manter separados as responsabilidades profissionais dos compromissos políticos. Essas ações – organizadas institucionalmente – serão de difícil observação. O campo de estudos precisará renovar suas técnicas de pesquisa e credenciamento de acesso ao campo e aos atores, mas valerá a pena.

Por fim, é também tempo de luta corporativa entre as instituições de justiça e no seio de cada uma delas. Isso a começar pela virtualização das relações e pela normalização do teletrabalho, ainda que este dê sinais de perder seu caráter geral e compulsório. Sem dúvida, essa experiência vai alterar – para além do caráter da organização formal do trabalho – a substância dos fluxos processuais e informacionais internos. Para além das relações entre pessoas físicas e jurídicas e o sistema de justiça, há a política interna, reuniões de colegiados e plenários, jurisdicionais e administrativos. E, ainda, há todo um fluxo relacional – não apenas procedimental – que amalgama as diferentes profissões e instituições do Direito. Será preciso levar a sério um diálogo com a literatura que há muito já investiga a mediação tecnológica, notadamente no que toca a gestão interpessoal do sigiloso, do sensível e do constrangedor. Uma hipótese interessante é a de que a disposição para a manutenção das relações face a face se robustecerá como acelerador de carreira e propulsor elitário no mundo do direito. Poderá ser ilusória a capacidade da mediação tecnológica de deslocar espaço-temporalmente a intervenção efetiva dos atores nas suas corporações e em face das adjacentes.

Sobre nada de incógnito navegamos, tormentoso, entretanto. Ao mar, os de coragem!

Referências

Almeida, Frederico de. "Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da Operação Lava Jato". *Revista Pensata*, v. 5, n. 2, 2016.

______. "Empreendedores jurídicos como empreendedores morais: combate à corrupção e moralização da política brasileira". *Nueva Sociedad*, jul. 2018.

Antunes, Evelise Dias e Fisher, Frida Marina. "A justiça não pode parar?! Os impactos da Covid-19 na trajetória da política de teletrabalho do Judiciário Federal". *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional* [*online*], v. 45, e38. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6369000025920. Acesso em: 23 dez. 2021.

Arantes, Rogerio. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré/Fapesp, 2002.

______ e Moreira, Thiago. "Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal". *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 97-135, abr. 2019.

Bonelli, Maria da Gloria. "A competição profissional no mundo do Direito". *Tempo Social*, v. 10, n. 1, p. 185-214, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-20701998000100012. Acesso em: 23 dez. 2021.

______ e Oliveira, Fabiana Luci de. "Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 39, n. 1, p. 143-163, abr. 2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. "Supremo institui novo modelo de gestão do trabalho dos servidores". *Supremo Tribunal Federal*, 1 maio 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442519&ori=1. Acesso em: 22 dez. 2021.

Carvalho, Eloá Carneiro et al. "Covid-19 pandemic and the judicialization of health care: an explanatory case study". *Revista Latino-Americana de Enfermagem* [*online*], v. 28, e3354, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1518-8345.4584.3354. Acesso em: 23 dez. 2021.

De Sá e Silva, Fabio. "From car wash to Bolsonaro: law and lawyers in Brazil's illiberal turn (2014–2018)". *Journal of Law and Society*, v. 47, n. S1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1111/jols.12250. Acesso em: 16 nov. 2020.

Dezalay, Sara. "Introduction: wars on law, wars through law? Law and lawyers in times of crisis". *Journal of Law and Society*, v. 47, n. S1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1111/jols.12252. Acesso em: 12 nov. 2020.

Engelmann, Fabiano. "Campo jurídico e prescrições internacionais anti-corrupção nos anos 2000". In Encontro da ABCP, 11. *Anais* [...]. Curitiba, 31 jul. a 3 ago. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.13140/rg.2.2.13554.40644. Acesso em: 19 jul. 2018.

______. "The 'fight against corruption' in Brazil from the 2000s: a political crusade through judicial activism". *Journal of Law and Society*, v. 47, n. S1, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1111/jols.12249. Acesso em: 16 nov. 2020.

Fontainha, Fernando de Castro. "O direito e a crise política: o ponto de vista das ciências sociais". *Jota*, 4 nov. 2016. Coluna Judiciário e Sociedade. Disponível em: https://www.jota.

info/opiniao-e-analise/colunas/judiciario-e-sociedade/o-direito-e-crise-politica-o-ponto--de-vista-das-ciencias-sociais-04112016. Acesso em: 23 dez. 2021.

______ e Lima, Amanda Evelyn. "Judiciário e crise política no Brasil: do Mensalão à Lava Jato". In Kerche, Fábio e Feres Jr., João. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018. p. 53-69.

______ et al. "Por uma sociologia política do direito no Brasil". *RBS – Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.20336/rbs.220. Acesso em: 19 jul. 2018.

Kerche, Fábio. "O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro". *Revista USP*, n. 101, p. 113-120, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i101p113-120. Acesso em: 23 dez. 2021.

______. "Ministério Público, Lava Jato e mãos limpas: uma abordagem institucional". *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 105, p. 255-286, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-255286/105. Acesso em: 23 dez. 2021.

Koerner, Andrei e Schilling, Flávia. "O direito regenerará a república? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora". In Cruz, S. V. et al. (org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 75-90.

Lima, R. K. "Tradição judiciária inquisitorial, desigualdade jurídica e contraditório em uma perspectiva comparada". In Resende, J. M. et al. (org.). *As artes de (re)fazer o mundo? Habitar, compor e ordenar a vida em sociedade*. Porto Alegre: Instituto Politécnico de Portalegre, 2016. p. 337-350.

Mudde, Cas. "'Wartime' coronavirus powers could hurt our democracy – without keeping us safe". *The Guardian*, Opinion Coronavirus, 24 mar. 2020. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/24/wartime-coronavirus-powers-state-of-emergency. Acesso em: 23 dez. 2021.

Oliveira, Vanessa Elias de e Madeira, Lígia Mori. "Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?". *Revista Brasileira de Ciência Política* [*online*], n. 35, e247055, p. 1-44, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsKnppq8TBw9VLMPXx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 dez. 2021.

Rodrigues, Fabiana Alves. *Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal* (Dissertação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Sadek, Maria Tereza Aina (org.) et al. *O Sistema de Justiça*. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

______. "Poder Judiciário: perspectivas de reforma". *Opinião Pública*, v. 10, n. 1, p. 1-62, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-62762004000100002. Acesso em: 23 dez. 2021.

Scheppele, Kim Lane. "Underreaction in a time of emergency: America as a nearly failed state". *Verfassungsblog*, 9 abr. 2020. Disponível em: https://verfassungsblog.de/underreaction-in-a--time-of-emergency-america-as-a-nearly-failed-state/. Acesso em: 23 dez. 2021.

Silva, Cátia Aida. "Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007. Acesso em: 19 jul. 2018.

Tosta, Wilson. "'Tenentes de toga comandam essa balbúrdia jurídica', afirma cientista político". *O Estado de São Paulo*, 20 dez. 2016. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico,10000095549. Acesso em: 23 dez. 2021.

Vasconcellos, Natalia Pires de et al. "Covid-19 in prisons: a study of habeas corpus decisions by the São Paulo Court of Justice". *Revista de Administração Pública* [*online*], v. 54, n. 5, p. 1.472-1.485, 2020.

Vianna, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Capítulo 9

Austeridade ou expansão fiscal no governo Bolsonaro? Uma análise do Programa Pró-Brasil no contexto da Covid-19

Renato Raul Boschi
Carlos Eduardo Santos Pinho

Os conselheiros do presidente que o estão aconselhando a pular a cerca e a furar o teto vão levar o presidente para uma zona sombria, uma zona de *impeachment*, de irresponsabilidade fiscal (Paulo Guedes, Ministro da Economia do Governo de Jair Bolsonaro)[1]

1. Introdução

O objetivo desta reflexão é investigar o Programa Pró-Brasil de retomada do investimento em infraestrutura e geração de empregos no âmbito da pandemia da Covid-19, focalizando as disputas na coalizão político-econômica de sustentação do governo de Jair Bolsonaro. Se, por um lado, a ala política e militar defende a ampliação do gasto público para superar a estagnação econômica e minorar os efeitos perversos da pandemia sobre a estrutura produtiva, por outro, o ministro da Economia Paulo Guedes, filiado à Escola de Chicago da década de 1970, defende dogmaticamente a

1 Oliveira, 2020.

manutenção do teto de gastos públicos, a fim de sinalizar ao mercado financeiro globalizado e aos investidores o compromisso do Estado brasileiro com as reformas de austeridade fiscal, ao passo que os países ricos da Europa e os EUA investem maciçamente para evitar a quebra de empresas, proteger os trabalhadores e retomar o crescimento.

A questão principal de investigação é a seguinte: Qual o posicionamento das alas política e militar do governo Bolsonaro, por um lado, e do Ministério da Economia, por outro, no tocante à retomada do investimento público e à geração de empregos para o enfrentamento dos efeitos da pandemia da Covid-19? A hipótese desta reflexão é que o intervencionismo estatal para alavancar o investimento público se faz necessário em momentos de crises fiscais, financeiras e sanitárias, mas que enfrenta os poderosos interesses do capitalismo financeiro globalizado. Em contraposição ao investimento público em bem-estar e infraestrutura, bem como às demandas democráticas por inclusão e direitos de cidadania, a lógica de curto prazo da financeirização busca maximizar a rentabilidade de investidores do mercado financeiro, acionistas e instituições financeiras (Davis e Kim, 2015; Dowbor, 2017; 2019; Fleury e Pinho, 2018; 2019; Fraser, 2019; Streeck, 2011; 2018; 2019).

Com relação aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa mobiliza o aparato teórico-conceitual e bibliográfico da Economia Política do Desenvolvimento, Variedades de Capitalismo, Teoria da Regulação e realiza pesquisa empírico-analítica por meio de consulta a jornais de grande circulação nacional e portais de notícias (*Folha de São Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*, *UOL*, *Valor Econômico*) para o monitoramento da conjuntura da economia política brasileira. Ademais, arregimenta e analisa dados oficiais disponíveis em portais de instituições governamentais, como a Casa Civil da Presidência da República e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Desde os anos 1990, quando das reformas institucionais conducentes à financeirização da economia brasileira, o país vem passando por um processo de estagnação e desindustrialização, acarretando a reprimarização da pauta exportadora, a deterioração da estrutura produtiva, a perda de dinamismo e complexidade econômica e a capacidade de inovação e sofisticação tecnológica (Gala, 2017; Pinho, 2019). Segundo o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira,[2] o regime liberal implementado nos anos

[2] Em uma conjuntura marcada por crise fiscal, endividamento externo e hiperinflação, o renomado economista atuou como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Inspirado nas experiências de gestão pública das democracias dos países ricos (Europa e EUA) e pelas reformas orientadas para o mercado no plano global,

1990 convergiu para a crise brasileira e a primazia de um modelo de baixo crescimento. Tal paradigma, portanto, difere da estratégia nacional-desenvolvimentista levada a cabo entre 1930 e 1980, marcada por elevadas taxas de crescimento do PIB, quando da revolução industrial e capitalista brasileira. Luiz Inácio Lula da Silva não enfrentou o modelo liberal e financeiro-rentista e, embora Dilma Rousseff tentasse imprimir uma diretriz industrializante e produtiva à economia política, malogrou e sucumbiu diante de interesses poderosos e enraizados. O liberalismo financeiro e rentista inviabiliza o crescimento econômico sustentável em razão de taxas de juros elevadas e um câmbio apreciado no longo prazo, que obstaculizam o investimento privado, a poupança pública e a competitividade industrial (Bresser-Pereira, 2014; 2021).

Após um ciclo inédito de crescimento econômico com ampliação do mercado doméstico de consumo de massas e inclusão social vigente no período 2003-2014, entre 2015 e 2016, o Brasil passou por uma intensa recessão que fez o PIB cair, respectivamente, 3,8% e 3,5%, com elevado desemprego, endividamento das famílias, queda do consumo, retração do investimento público e privado e aumento da capacidade ociosa da indústria (Dowbor, 2019). Nos anos subsequentes, a taxa de crescimento esteve um pouco acima de 1% do PIB, evidenciando uma lenta recuperação, sobretudo em virtude dos cortes orçamentários efetuados no segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), que foram intensificados nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019) (Pinho et al., 2020). Cabe elucidar que, desde o ajuste fiscal de Dilma Rousseff, em 2015, o papel dos bancos públicos foi significativamente reduzido. O governo Michel Temer, por exemplo, reduziu os desembolsos do BNDES, aumentando os repasses ao Tesouro, e ampliou a atuação do Banco no mercado de capitais (Boschi e Pinho, 2019a).

Em março de 2020, a irrupção da pandemia global do coronavírus desencadeou a paralisação da economia do ponto de vista da oferta e da demanda, suscitando a necessidade de um plano de recuperação a partir do investimento público e do aumento do

---

Bresser-Pereira buscou fazer a transição do Estado burocrático nacional-desenvolvimentista, herança da Revolução Modernizadora de Getúlio Vargas nos anos 1930, para o Estado gerencial, pautado em diretrizes como eficiência, produtividade, gestão por resultados. Segundo ele, a reforma gerencialista dotaria o Estado brasileiro de capacidade de "governança", otimizando recursos escassos e superando o intervencionismo estatal de viés desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 1998; 2016; Presidência da República, 1995). O fato é que tais reformas neoliberais fizeram parte de uma onda global, com reverberações em diversos países em desenvolvimento, como foi o caso do Brasil e, em menor grau, nos países centrais do sistema internacional.

gasto, em razão da excepcionalidade da conjuntura. Tais medidas foram defendidas até mesmo por economistas de linhagem liberal com o fito de evitar o desemprego generalizado, a falência de empresas, o colapso da arrecadação tributária e o esgarçamento da sociabilidade (Folha de S. Paulo, 2020a; UOL, 2020a).

A principal insatisfação de Paulo Guedes reside no fato de o plano de investimentos em infraestrutura violar o Novo Regime Fiscal e, portanto, a Emenda Constitucional n. 95/2016 (Teto de Gastos Públicos), que limita a expansão do gasto público acima da inflação, mesmo com o eventual aumento de receita, bem como sacraliza a dimensão fiscalista dos mercados financeiros, em detrimento da democracia e dos direitos sociais de cidadania. Trata-se de uma política de austeridade sem precedentes quando comparada à experiência internacional, sobretudo no tocante ao período de vigência, aos gastos em políticas públicas congelados, às penalidades institucionais e ao instrumento normativo adotado. Após o golpe parlamentar de 2016, tamanha austeridade foi implementada sem diálogo e participação democrática. Ela representa um aprofundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), que limitou o endividamento dos entes federativos (União, estados e municípios), assinalando a imposição de drásticos limites constitucionais ao orçamento público e à capacidade de implementar políticas públicas (saúde, educação, investimento em infraestrutura). Os signatários do Novo Regime Fiscal, que incluem empresários, financistas e economistas ortodoxos, argumentam que ela sinaliza aos investidores do mercado financeiro o compromisso com a austeridade. Essa postura evitaria o descontrole das despesas públicas, a fuga de capitais, a alta do dólar, da inflação e da taxa de juros, propiciando a ampliação do papel da iniciativa privada na retomada econômica. Tanto a LRF/2000 como o Teto de Gastos Públicos consubstanciam a primazia da ótica tecnocrática de gestão e operacionalização da política macroeconômica, o que representa uma herança dos regimes autoritários dos anos 1960 na América Latina e no Brasil, sacrificando os mecanismos de controle público e prestação de contas (Folha de S. Paulo, 2020c; Loureiro e Abrucio, 2004; Tavares e Silva, 2020; Santos, 2017; Valor Econômico, 2020).

Com o objetivo de projeção política, alguns ministros de Bolsonaro defenderam o aumento do investimento público, como recursos para rodovias e combate à seca no Nordeste. Tal perspectiva contrariou Paulo Guedes, que impediu um volume maior de recursos. As alas militar e política do governo argumentavam que projetos de combate à seca e de habitação popular eram urgentes a fim de enfrentar a Covid-19. O resultado

foi um plano de obras mais enxuto e que não burla o teto de gastos, constituindo uma derrota para o ministro do Desenvolvimento Regional, que também tentou articular no Congresso propostas para concentrar recursos em suas mãos. Resistente a essa concepção, pois as obras seriam encerradas após o período de calamidade pública (31 de dezembro de 2020), a equipe econômica se mobilizou para derrubar a articulação liderada por Marinho (Folha de S. Paulo, 2020c; Oliveira, 2020).

Após esta introdução, a segunda seção mobiliza a literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Variedades de Capitalismo e Teoria da Regulação para refletir sobre a crise da economia política do Brasil que irrompeu em 2014 e foi potencializada pela pandemia. A terceira seção examina o Programa Pró-Brasil de retomada do investimento em infraestrutura, tendo em vista as pretensões de reeleição do governo Bolsonaro em 2022, bem como enfatiza os conflitos intraburocráticos entre, de um lado, as alas militar e política do governo e, por outro lado, o Ministério da Economia. A quarta e última seção realiza as considerações finais.

2. Como a literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Variedades de Capitalismo e Teoria da Regulação pode ser útil para pensar a crise brasileira no contexto da pandemia global?

Quanto à abordagem teórico-conceitual, a literatura de Variedades de Capitalismo (VoC) foi elaborada de forma pioneira por Peter Hall e David Soskice para analisar as diferenças e similaridades nas instituições das economias políticas dos países ricos, sobretudo a Europa e os EUA. Para tanto, os autores formularam dois tipos ideais de economias políticas: as economias de mercado liberais (LMEs) e as economias de mercado coordenadas (CMEs). Nas primeiras, que são típicas de países como EUA, Inglaterra, Austrália e Canadá, as firmas confiam mais em mecanismos de mercado para resolver problemas de coordenação. Já as CMEs, que são peculiares a países como Alemanha, Suécia, Noruega e Dinamarca, atuam por meio de coordenação de não mercado, que implica colaboração e interação estratégica (Hall e Soskice, 2001).

Contrário à visão dicotômica de dois modelos polarizados de capitalismo, Robert Boyer revela que existem ao menos quatro configurações de economias políticas:

1. Um capitalismo orientado para o mercado em que uma lógica tradicional de mercado, adotada pelas entidades encarregadas de fiscalizar a

concorrência, constitui o princípio organizador mais importante de quase todos os procedimentos de coordenação. Neste grupo estão todos os países de língua inglesa;

2. O capitalismo mesocorporativista, cujo princípio norteador é a troca de solidariedade contra a mobilidade da mão de obra dentro de grandes e diversificados conglomerados o suficiente para sobreviver a altos e baixos temporários. Japão e Coreia do Sul são dois exemplos dessa configuração;
3. Um capitalismo dirigido pelo Estado é caracterizado por ser um circuito econômico em que a maioria dos componentes (inovação, produção, demanda, relações industriais, crédito etc.) são moldados por uma miríade de intervenções públicas que ocorrem em nível nacional, regional ou local. Esta configuração é típica dos países continentais que fazem parte do processo de integração europeia; e
4. O capitalismo social-democrata é baseado em negociações frequentes entre parceiros e autoridades públicas sobre as regras que regem a maioria dos componentes da vida social e da atividade econômica. Os países escandinavos são representativos deste modelo (Boyer, 2021).

A abordagem de matriz fundamentalmente eurocêntrica das Variedades de Capitalismo (VoC) ignora o papel estratégico do Estado e não reflete sobre os circuitos do capital financeiro globalizado e suas reverberações nas economias políticas em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Nesse sentido, torna-se central resgatar o Estado e suas instituições no contexto de globalização financeira, crises econômicas sistêmicas (Boschi e Pinho, 2019b), pandemias e emergências sanitárias. Tais eventos de grande envergadura impactam a estrutura produtiva, bem como a capacidade de o Estado fomentar o investimento público em infraestrutura e políticas sociais como elementos dinamizadores da economia.

A Escola da Regulação, que tem como um dos principais baluartes Robert Boyer, argumenta que, até os anos 1970, macroeconomistas e cientistas políticos que estudavam as instituições do capitalismo estavam convencidos da existência de uma economia mista, que faria as economias políticas convergirem. Entretanto, a partir da década de 1980, os desenvolvimentos nas economias americana, alemã e japonesa revelaram diferenças claras. Nos anos 1990, a partir dos EUA, emergiu um intenso processo de

financeirização das economias políticas. Nesse ambiente, as expectativas de crescimento são oriundas dos ganhos de inovações financeiras e abertura de novos mecanismos de especulação, de forma antagônica ao crescimento propiciado pela produção e pelo aumento de produtividade. A explosão das remunerações atreladas ao sistema financeiro é elucidativa do impacto duradouro das estratégias de desregulação de bens, mão de obra e finanças, contribuindo para o aumento da desigualdade. A consequência direta é, sobretudo no pós-Crise Financeira Internacional de 2008, a desaceleração das taxas de crescimento do PIB, diferentemente do crescimento típico do pós-II Guerra Mundial. Cabe apontar a instabilidade financeira conducente à emergência de crises econômicas, aumento da desigualdade de renda, polarização social e um abismo entre democracia, por um lado, e o capitalismo financeiro rentista, por outro (Boyer, 2021). O Brasil recente constitui um laboratório dessa antinomia entre o capitalismo financeiro global e a democracia representativa de massas, com impactos deletérios sobre o investimento público, o Estado de Bem-Estar e a provisão de direitos sociais de cidadania (Fleury e Pinho, 2018; 2019).

De acordo com recente volume organizado por Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg, os diversos modelos de capitalismo vigentes na América Latina conduzem a crises de natureza distintas (Nassif e Bizberg, 2021). A crise pela qual passa o Brasil desde 2014 é peculiar, tendo em vista o esgotamento do boom das *commodities*, a crise política, a recessão econômica e os impactos da operação Lava Jato sobre o tecido produtivo, desarticulando as cadeias de petróleo, gás e infraestrutura (Boschi e Pinho, 2019a; 2019b). Entre 2003 e 2014, o Brasil passou por uma modalidade coordenada, democrática e regulada de capitalismo, pautada na exportação de *commodities* para o mercado externo, na produção de manufaturas para o mercado interno e na democratização do mercado doméstico de consumo de massas. A partir de um pacto com as elites oligárquicas e sem alterar o arcabouço tributário regressivo, o Estado teve um papel fundamental arbitrando as relações entre o capital financeiro, o empresariado industrial, a burocracia federal, os sindicatos e os trabalhadores, evidenciando a construção do "novo-desenvolvimentismo democrático" (Boschi e Pinho, 2019a; Boschi e Pinho, 2021; Pinho, 2019) ou "capitalismo socio-desenvolvimentista" (Nassif e Bizberg, 2021).

No entanto, a partir de 2015, no limiar do segundo mandato de Dilma Rousseff, em virtude de constantes pressões da grande imprensa corporativa e da mídia

oligopolista, do mercado financeiro, do empresariado industrial, dos economistas ortodoxos (ou monetaristas), da bancada parlamentar liberal-conservadora eleita em 2014, de organizações liberais e movimentos de classe média/alta que se articularam pelo *impeachment* por meio do uso maciço das mídias digitais (Pinho, 2021a), houve uma forte guinada na política macroeconômica na direção da austeridade fiscal. Com o *impeachment* da presidenta em 2016, seguido da ascensão de Michel Temer e da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, tais políticas liberal-ortodoxas foram aprofundadas com uma celeridade sem precedentes, ensejando uma variedade de capitalismo ultraliberal, desregulada e autoritária (Boschi e Pinho, 2021). As reformas de austeridade (terceirização, trabalhista, teto de gastos e previdenciária) dessa coalizão ultraliberal/conservadora não foram submetidas ao escrutínio público por meio de mecanismos de consulta e concertação.

Com a chegada da pandemia do coronavírus, deu-se uma crise singular em razão da paralisação física das atividades produtivas (oferta) e da demanda das famílias. Somam-se a isso o regime de política econômica ortodoxa, a postura negacionista do Executivo com relação ao isolamento social e às recomendações sanitárias da Organização Mundial de Saúde (OMS). Evidenciou-se uma total falta de coordenação intergovernamental na gestão da crise, constantes conflitos entre as instâncias federativas (União, estados e municípios) (Pinho, 2020a), arroubos autoritários e constantes ataques do presidente às instituições democráticas, como o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O governo Bolsonaro instituiu uma nova modalidade de federalismo, com características, centralizadoras, autoritárias e hierárquicas, acabando por deturpar o federalismo típico da Constituição Federal de 1988, alicerçado em características como coesão, coordenação e cooperação federal (Abrucio et al., 2020).

Do ponto de vista da economia política e dos modelos de capitalismo em tempos de pandemia, a literatura recente mostra que quanto mais liberal for o Estado-nação, maior será a vulnerabilidade a pandemias, já que políticas rigorosas de contenção de epidemias, além de exigirem Estados robustos, contrariam as motivações de lucro das sociedades liberais (Awuah, 2020). Países como a China, Coreia do Sul e Malásia, consideradas sociedades de "capitalismo político" (Milanovic, 2019 apud Awuah, 2020), portadoras de uma burocracia eficiente, ausência de Estado de Direito e maior autonomia do Estado, foram menos suscetíveis ao coronavírus quando comparadas

às economias de mercado liberais (EUA). Estas, por seu turno, apresentaram maior vulnerabilidade entre as variedades de capitalismo (Awuah, 2020), com incontáveis perdas humanas e materiais. O Brasil é paradigmático nesse sentido. A próxima seção analisa o debate econômico em torno do processo decisório de implementação do Programa Pró-Brasil e os conflitos no bojo da coalizão político-econômica e militar do governo Bolsonaro.

3. Sobre a concepção e a implementação do Programa Pró-Brasil: alas política e militar *versus* Ministério da Economia

No dia 22/04/2020, quando da fatídica reunião ministerial, o ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, general Braga Netto, apresentou, no Palácio do Planalto, sem a participação da equipe econômica, o Programa Pró-Brasil, chamado inicialmente de Plano Marshall,[3] com o objetivo de reduzir os impactos do coronavírus nas áreas social e econômica com foco no período pós-pandemia. A Casa Civil constitui o órgão coordenador dos ministérios. O programa tem como foco dois eixos, quais sejam, ordem e progresso. No primeiro, encontram-se as medidas estruturantes, como: o aprimoramento do arcabouço normativo; a atração de investimentos privados; a maior segurança jurídica e produtividade; a melhoria do ambiente de negócios; e a mitigação dos impactos socioeconômicos. No segundo eixo, estão previstos investimentos com a realização de obras públicas e de parcerias com o setor privado. Com relação à abrangência, o programa está dividido em cinco temas: (1) Infraestrutura (transporte e logística; energia e mineração; telecomunicações e desenvolvimento regional e cidades); (2) Desenvolvimento Produtivo (indústria; agronegócio; serviços e turismo); (3) Capital Humano (cidadania; capacitação; saúde e defesa, inteligência, segurança pública e controle da corrupção); (4) Inovação e Tecnologia (cadeias digitais; indústria criativa e ciência); e (5) Viabilizadoras (finanças e tributação; legislação e controle; meio ambiente; institucional e internacional e valores e tradições) (Ministério da Casa Civil, 2020). Trata-se de iniciativa para alavancar os investimentos em infraestrutura como forma de estimular a geração de emprego e renda no curto prazo e ampliar a produtividade e a capacidade de crescimento do Brasil em longo prazo (O Estado de S. Paulo, 2020b).

---

[3] O Plano Marshall representou a estratégia dos Estados Unidos de financiar a reconstrução e a recuperação dos países aliados no pós-II Guerra Mundial (O Estado de S. Paulo, 2020b).

Embora os objetivos prioritários sejam gerar empregos e recuperar a infraestrutura do país, economistas afirmam que o Programa Pró-Brasil é incipiente e peca ao não detalhar as medidas, pois não resulta claro quais serão as áreas que receberão investimentos, como eles serão feitos e quais medidas serão tomadas para atrair a iniciativa privada. Assim, a possibilidade de aumento de gastos gera incertezas quanto à solvência da dívida pública, o que pode abalar a confiança dos investidores do mercado financeiro e os empresários (Valor Investe, 2020). Na contramão do receituário de austeridade, o economista de vertente keynesiana e ex-ministro da Fazenda do governo Dilma Rousseff, Nelson Barbosa, sugeriu um plano de investimentos em infraestrutura da ordem de 1% a 1,5% do PIB. O economista José Luis Oreiro, da UnB, também defendeu um forte aumento do volume de gastos públicos, especialmente em infraestrutura (Valor Econômico, 2020).

O ex-secretário especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, Salim Mattar,[4] salientou a impossibilidade de efetuar plano de governo com dinheiro público, já que o combate ao novo coronavírus acarretaria o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado. Nesse sentido, em suas palavras, não era necessário que o governo brasileiro financiasse infraestrutura, mas, sim, que garantisse segurança ao investidor. Salim ressaltou que a meta de R$ 150 bilhões em desinvestimentos e desestatizações em 2020 não seria factível, pois o cenário de incerteza da pandemia inibiu a venda de ativos. Todavia, para 2021, a perspectiva era estabelecer uma nova meta ambiciosa de desinvestimentos (O Estado de S. Paulo, 2020b).

O Plano Pró-Brasil foi apelidado pela ala econômica do governo de “Dilma 3” por estabelecer o aumento do gasto público para retomar a economia a partir de obras de infraestrutura. Tal ironia manifestava a insatisfação da equipe econômica com o programa de investimentos lançado pela ala militar do governo em conjunto com os ministros Rogério Marinho (Desenvolvimento Regional) e Tarcísio de Freitas (Infraestrutura). A alusão a “Dilma 3” refere-se ao que seria uma continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve duas etapas durante os

---

[4] Ele argumenta acerca da resistência do *establishment* (Judiciário, Executivo, Congresso, servidores públicos, funcionários das estatais) em levar a cabo a transformação do Estado, a reforma administrativa e as privatizações. Esta última seria capaz de acabar o “toma lá, dá cá” da política brasileira. Ademais, afirma estar à direita de Paulo Guedes e ser muito mais favorável à redução do Estado e às privatizações (O Estado de S. Paulo, 2020a).

governos do PT e cujos gastos podiam ser abatidos do esforço necessário para cumprir a meta fiscal. O PAC 1 foi lançado em 2007 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Já a segunda etapa, o PAC 2, veio em março de 2010, na antessala da campanha eleitoral que elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, quem efetivamente colocou a nova fase em prática (O Estado de S. Paulo, 2020c).

O Pró-Brasil desencadeou atritos entre Paulo Guedes e o ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, o que foi ratificado no vídeo da reunião ministerial do dia 22/04/2020, quando o plano foi apresentado aos integrantes do governo. Guedes criticou a proposta de suprimir as disparidades regionais, salientando que Lula da Silva e Dilma Rousseff fizeram isso nos últimos governos. Tendo em vista o embate público do ministro da Economia, com a ala desenvolvimentista do governo, o presidente Jair Bolsonaro garantiu a implementação do Plano Pró-Brasil, entretanto, com a condição de uma redução drástica dos investimentos públicos previstos originalmente. Ao invés dos R$ 150 bilhões em recursos do Tesouro Nacional, a estimativa era de que o programa tivesse R$ 4 bilhões extras em 2020 (O Estado de S. Paulo, 2020d). Isto significa dizer que o programa foi praticamente inviabilizado.

O fato é que a agenda ultraliberal de Bolsonaro foi desidratada com a saída de integrantes da equipe econômica (tabela 5), insatisfeitos com a falta de vontade política do mandatário para conduzir o processo de privatizações (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, Eletrobras e Petrobras). Além disso, destacaram-se a lentidão do Congresso Nacional em avançar na reforma administrativa (que foi desidratada por pressões do funcionalismo público), a recessão econômica, a crise das contas públicas e a ameaça à continuidade do Novo Regime Fiscal, bem como o conflito entre a austeridade fiscal e a ampliação de gastos públicos. No decorrer do mandato, promessas falsas e previsões equivocadas do ministro da Economia falavam em crescimento anual de até 5% após a aprovação da reforma da Previdência e déficit zero em um ano. Tudo isso se deparou com o cenário de deterioração econômica do país, que passou de crescimento fraco, em 2019 (de 1,1% do PIB), para recessão, em 2020. No primeiro trimestre de 2020, o Brasil entrou em recessão e o PIB encolheu 9,7% no segundo trimestre, na comparação com o trimestre anterior, auge do distanciamento social adotado para evitar a propagação da Covid-19 (IBGE, 2020).

Tabela 5 – Secretários especiais do Ministério da Economia que deixaram o governo Bolsonaro e suas razões

Secretários do Ministério da Economia	Razões da saída do governo Bolsonaro
Paulo Uebel	Deixou a Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital em virtude do atraso no envio da reforma administrativa. A pauta, que mexia nas regras do funcionalismo, era a principal agenda da pasta, mas foi adiada inúmeras vezes a pedido do presidente Jair Bolsonaro, que temia o ônus político causado por uma proposta que afetava interesses de servidores públicos.
Salim Mattar	Queixando-se das amarras da burocracia pública, deixou a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados sem conseguir cumprir a promessa de acelerar o processo de privatizações defendido por Paulo Guedes, que chegou a prometer desfazer-se de todas as estatais. A venda de subsidiárias e empresas coligadas a estatais rendeu R$ 150 bilhões ao erário, incluindo a venda da BR Distribuidora por R$ 86 bilhões. No entanto, o grosso da privatização ainda estava em fase de estudo.
Rubem Novaes	A sua saída da presidência do Banco do Brasil ocorreu após queixas sobre a pressão política em Brasília sobre o banco público. Liberal formado em Chicago, como Guedes, ele também se sentia frustrado pelo veto imposto por Bolsonaro à privatização da instituição financeira, que ele admitia ser um sonho.
Joaquim Levy	Ministro da Fazenda no governo Dilma Rousseff, Levy também é liberal de Chicago e foi convidado por Guedes para presidir o BNDES. Porém, só ficou no cargo até junho de 2019, após ser criticado publicamente por Bolsonaro, insatisfeito com a demora para abrir o que considerava ser a caixa-preta do banco.
Mansueto Almeida	No governo desde a gestão de Michel Temer, Mansueto Almeida afirmava que flexibilizar o teto de gastos levaria ao descontrole da dívida pública e ao aumento dos juros no país, o que agravaria a crise. A aprovação de despesas, como o aumento do BPC (benefício pago a idosos e pessoas de baixa renda com deficiência), ampliaram o desgaste de Almeida no cargo. Em janeiro de 2021, passou a ser sócio e economista-chefe do banco BTG Pactual.
Marcos Cintra	Integrante da equipe econômica desde o time de transição montado no Rio de Janeiro, Marcos Cintra deixou a chefia da Receita Federal após insistir na defesa de um imposto sobre transações financeiras, nos moldes da CPMF. Sua saída atrasou em quase um ano o início do debate sobre a reforma tributária do governo.
Marcos Troyjo	Deixou a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. O economista trocou o cargo pela presidência do New Development Bank, conhecido como o Banco dos Brics.
Caio Megale	Diretor na Secretaria Especial de Fazenda, Caio Megale deixou o governo em julho de 2020. Disse a pessoas próximas que decidiu deixar o cargo por motivos pessoais.

Fontes: BBC Brasil (2020), O Globo (2020c).

Em entrevista concedida, Paulo Guedes salientou que o aumento dos gastos públicos conduziu ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, a derrota eleitoral do PT e que o governo Bolsonaro refutava a irresponsabilidade fiscal. Guedes reconheceu que havia conflitos no interior do governo acerca dessa temática, fazendo

alusão à reunião ministerial do dia 22/04/2020, quando discutiu com o ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, um dos que defendiam o aumento dos gastos. Assim, os ministros Luiz Eduardo Ramos (Secretaria de Governo) e Tarcísio Gomes de Freitas (Infraestrutura) vinham pressionando o governo para flexibilizar o receituário de austeridade fiscal.[5] Nas palavras de Paulo Guedes:

> Se gastar mais fosse a chave do sucesso, não tinham perdido a eleição ou sofrido *impeachment*, alguns anos atrás. Se você foi cavando o buraco fiscal, cavando o buraco fiscal e acabou sofrendo *impeachment*, economia estagnada, aquilo tudo, como é que gastando mais é que nós vamos sair do buraco? Não é gastando mais (O Globo, 2020b).

No debate epistemológico da economia política do Brasil contemporâneo, convém explorar uma crítica (neo)liberal de Hélio Beltrão, publicada na *Folha de S. Paulo*, ao liberalismo de Paulo Guedes, concebido como um liberal em desconstrução. Carregada de ironia, a referida crítica enfatizava a falta de radicalidade do Ministério da Economia para levar a efeito as reformas de desregulamentação, liberalização, privatização e desburocratização do Estado Brasileiro:

> É frustrante que Paulo Guedes, que participou comigo da fundação do Instituto Millenium, esteja confortável com premissas nada liberais. Ele sabe, sempre soube, que a causa fundamental do desajuste fiscal é a mesma da pobreza do país: um estado grande e gastador. Mas em vez de sugerir uma microrreforma desburocratizante, defende a 'CPMF de máscara' e lidera um enorme aumento de impostos sobre o setor de serviços e da carga tributária em mais de R$ 50 bilhões com a CBS de 12%. Já virou meme: é o (im)posto Ipiranga (Beltrão, 2020).

Nesse sentido, outra crítica liberal ao governo provinha da grande imprensa corporativa, considerada uma das "comunidades epistêmicas da austeridade fiscal" (Pinho, 2021a), que difundiu sistematicamente ideias conducentes ao *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Ademais, contribuiu para criar um ambiente favorável à implementação do programa de austeridade "Uma Ponte para o Futuro" (2015), no

---

[5] O segmento do governo partidário do aumento de gastos ganhou o respaldo do senador Flávio Bolsonaro (Republicanos-RJ), que chegou a afirmar que Guedes "vai ter que dar um jeito de arrumar mais um dinheirinho" a fim de que a administração federal dê continuidade às medidas de infraestrutura (O Globo, 2020a).

governo de Michel Temer, e às medidas de intensificação da austeridade do governo Bolsonaro. Em contundente editorial, a *Folha de S. Paulo* manifestou insatisfação com a debandada dos secretários especiais de Desestatização, Salim Mattar, e Desburocratização, Paulo Uebel:

> O presidente Jair Bolsonaro interessa-se cada vez menos pelo elenco de propostas de Paulo Guedes. Defende-o da boca para fora [...], mas na prática seu governo promove uma aliança acelerada com forças do atraso, da irresponsabilidade fiscal e do corporativismo [...]. É Bolsonaro quem procura fontes financeiras e brechas constitucionais para vitaminar um programa de transferência de renda – e quiçá um de obras públicas – a fim de manter viva a chance de reeleição. O presidente da República está debandando das promessas eleitorais. O contribuinte que se defenda (Folha de S. Paulo, 2020b).

A fim de atender às suas pretensões de reeleição em 2022, o governo Bolsonaro teve uma vitória importante no Congresso Nacional, mas sacrificando a pasta da Educação. O único projeto que teve discussão em separado na Câmara autoriza corte de R$ 1,4 bilhão nos recursos do Ministério da Educação para acomodar gastos com obras e outras ações patrocinadas pelos parlamentares. A pasta recebeu o maior corte na proposta de remanejamento de R$ 6,1 bilhões. O Ministério do Desenvolvimento Regional, comandado por Rogério Marinho, foi o maior beneficiado, com R$ 2,3 bilhões. A Infraestrutura receberia R$ 1 bilhão, e o restante seria dividido entre Saúde, Minas e Energia e Agricultura (UOL, 2020b).

O Brasil sob o governo Bolsonaro, marcado pela queda dos investimentos e por políticas de austeridade em tempos de pandemia, evidenciou empiricamente o diagnóstico do sociólogo Wolfgang Streeck, segundo o qual os governos cada vez mais endividados respondem prioritariamente aos interesses dos credores e investidores do mercado financeiro especulativo, em detrimento das demandas de suas populações por direitos sociais e fortalecimento da democracia representativa. Tal cenário contraproducente é agravado pela perda de autonomia sobre a política macroeconômica e a erosão das capacidades de financiamento do Estado a partir do exercício dos monopólios tributário e monetário. As políticas de austeridade acarretaram a dilapidação das instituições nacionais de redistribuição econômica e o subsequente fracasso da política monetária e dos bancos centrais como última instância da política econômica,

tornando o capitalismo ingovernável tanto do ponto de vista populista quanto tecnocraticamente. Tal mecanismo foi impulsionado pela imunização e blindagem do capitalismo financeiro, cada vez mais organizado politicamente, das pressões da democracia representativa de massas, acentuando a cisão entre o povo do mercado (capital financeiro/investidores) e o povo do Estado (cidadãos/eleitores) (Streeck, 2011; 2018; 2019). Enquanto no capitalismo dirigido pelo Estado, típico do pós-II Guerra Mundial, até a década de 1970, os governos tinham o poder de subordinar os interesses imediatistas das empresas em benefício de metas de longo prazo de acúmulo constante, o regime de acumulação em curso possibilitou ao sistema financeiro global submeter Estados e nações de acordo com interesses de curto prazo de investidores privados e especulativos (Fraser, 2019).

Em uma revisão crítica do conservadorismo da política macroeconômica, André Lara Resende, um dos fundadores do plano de estabilização monetária de 1994 (Plano Real), apontou que a nova ortodoxia macroeconômica defendia o equilíbrio fiscal e a taxa de juros para combater a inflação. Contudo, a taxa de juros foi mantida a patamares muito elevados no Brasil, o que emperrou o investimento produtivo e aprofundou o desequilíbrio fiscal que a ortodoxia macroeconômica pretendia equacionar. O resultado foi o ínfimo crescimento econômico e o aumento da disparidade entre o Brasil e os países desenvolvidos. O país estava anestesiado em razão de "uma armadilha ideológica imposta pelos cânones de uma teoria macroeconômica anacrônica" (Resende, 2020, p. 8). Quando instituições globais, como o FMI e o Banco Mundial, já revisaram suas premissas liberais e vinham salientando a importância de políticas contracíclicas para a recuperação econômica, o Brasil de Bolsonaro e Paulo Guedes caminhava na direção contrária em plena pandemia. O governo tinha como paradigma teórico-conceitual o liberalismo extremado de Milton Friedman e Friedrich Hayek, e como referente empírico a ditadura chilena instaurada em 1973 por Augusto Pinochet, que coadunou ultraliberalismo econômico com autoritarismo no plano do regime político.

4. Considerações finais

A partir do contexto adverso da pandemia de Covid-19, este estudo teve como propósito apresentar o debate sobre a implementação do Programa Pró-Brasil de recuperação da economia por meio do investimento em infraestrutura, salientando os embates entre as alas política e militar do governo Bolsonaro, por um lado, e o

Ministério da Economia, por outro. Sob o signo da austeridade, destituída de uma visão de longo prazo e visando atender as pretensões eleitorais de Bolsonaro em 2022, essa política já nasceu fadada ao fracasso. As evidências empíricas mostram que, a despeito do governo Bolsonaro não ter conseguido avançar na agenda de privatizações (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, Eletrobras e Petrobras) e ter a sua política econômica ultraliberal desidratada pela saída de economistas ortodoxos atrelados aos interesses do mercado financeiro, o Plano Pró-Brasil foi praticamente inviabilizado: de R$ 150 bilhões (proposta inicial), para R$ 4 bilhões. Com o apoio do Congresso Nacional, o governo cortou R$ 1,4 bilhão da Educação para assegurar gastos com obras e ações parlamentares. Isso notabilizou a vitória de Paulo Guedes e do receituário fiscalista, em contraposição às pretensões da ala desenvolvimentista, constituída por setores das Forças Armadas e pelos Ministérios do Desenvolvimento Regional e Infraestrutura. Os militares apoiadores de Bolsonaro não tinham perfil desenvolvimentista, como aqueles que capitanearam os prodigiosos investimentos em infraestrutura (rodovias, ferrovias e hidrelétricas) do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (Pinho, 2019); muito pelo contrário, pois deram suporte à eleição de um governo autoritário que tinha notório desprezo pelos freios e contrapesos das instituições democráticas, além de ser desprovido de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O planejamento governamental e a gestão macrogovernamental, enquanto políticas públicas consistentes e coerentes, foram relegados à última instância pelo governo Bolsonaro. Fixado para o período 2020-2023, o Plano Plurianual (PPA) foi refutado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista a incompatibilidade entre a identificação do problema e o resultado esperado em diversos programas públicos. Além disso, o órgão de controle externo do Poder Executivo salientou a falta de indicadores capazes de mensurar o monitoramento e a avaliação das ações e políticas do governo (Coelho e Amorim, 19 ago. 2021).

De acordo com a nossa hipótese de investigação e a partir de uma visão comparada entre autoritarismo/democracia, a crise do petróleo de 1973 induziu o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), no bojo de um modelo de desenvolvimento com endividamento externo, a rejeitar a sabedoria econômica convencional alicerçada no ajuste recessivo e a empreender uma "marcha forçada" (Castro e Souza, 1985). No contexto do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (Pinho, 2019), implementou-se um vigoroso programa de inversões públicas em infraestrutura, o II PND, que

aumentava o protagonismo do Estado e marginalizava as ambições curto-prazistas do capital bancário-financeiro.

No marco do Novo-Desenvolvimentismo Democrático (Pinho, 2019), a crise financeira sistêmica global de 2008, fruto da desregulamentação do mercado financeiro de crédito e da bolha imobiliária especulativa dos EUA, seguida da crise da zona do Euro, levaram os governos desenvolvimentistas (2003-2016) a adotarem medidas keynesianas e contracíclicas. São exemplos as políticas de incentivo à demanda, (consumo das famílias), o incremento do colchão de proteção social (Bolsa Família, BPC, transferências governamentais, seguro-desemprego, política de valorização do salário-mínimo) e a ampliação do investimento em infraestrutura e habitação popular, que dizem respeito aos Programas de Aceleração do Crescimento I e II e o Minha Casa Minha Vida (Pinho, 2019; 2020b).

A especificidade da crise econômica desencadeada pela pandemia global da Covid-19 é que ela paralisou a oferta e a demanda (consumo das famílias), provocou a quebra de milhares de micro, pequenas e médias empresas e o desemprego em massa. As elevadas taxas de juros, a concentração bancária, o encolhimento dos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal) no financiamento das políticas de infraestrutura e o desmantelamento das vantagens institucionais comparativas agravaram a situação dos pequenos empresários, que são os maiores geradores de postos de trabalho na (combalida) economia política brasileira (Pinho, 2021b). A crise sanitária chegou quando o Brasil se recuperava muito lentamente (com taxas de crescimento um pouco acima de 1% do PIB) de uma longa e intensa recessão (2014-2016). Segundo o IBGE, em 2015 e 2016, o PIB caiu 3,8% e 3,5%, respectivamente. Cabe apontar o aprofundamento da desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora, o aumento da capacidade ociosa e a deterioração da estrutura produtiva (Pinho, 2020a).

O Programa Pró-Brasil evidenciou a falta de coordenação política e um conflito no âmago da burocracia econômica do governo Bolsonaro, com uma corrente defensora do aumento dos investimentos públicos, e uma outra vertente, liderada por Paulo Guedes, signatária do arrocho fiscal e da manutenção do teto de gastos, que efetuou violentos cortes no orçamento por 20 anos, constitucionalizou a austeridade e criminalizou a política fiscal anticíclica como ferramenta de combate às crises econômicas e de fomento ao mercado interno. As evidências mobilizadas nesta reflexão mostram que, mesmo retirando recursos da área de Educação, o ambicioso plano de

investimento em infraestrutura foi drasticamente reduzido e praticamente anulado, para sinalizar aos acionistas e investidores do mercado financeiro a aquiescência do governo ao receituário de austeridade. Diante da inexistência de uma estratégia de planejamento governamental de longo prazo, quem perde é o desenvolvimento, a democracia e a cidadania.

Referências

Abrucio, Fernando et al. "Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental". *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 561-577, jul.-ago. 2020. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879/78084. Acesso em: 17 nov. 2020.

Awuah, George B. "Varieties of capitalism and Covid-19 fatality: is there an institutional comparative advantage in pandemics?". *Varieties of capitalism and coronavirus: a research project*, 1 jul. 2020. (*Preprint*). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343541305_Varieties_of_capitalism_and_COVID-19_fatality_Is_there_an_institutional_comparative_advantage_in_pandemics. Acesso em: 4 set. 2020.

BBC Brasil. "'Debandada': por que auxiliares de Paulo Guedes estão abandonando o governo Bolsonaro?". *BBC Brasil*, 12 ago. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53754781. Acesso em: 11 nov. 2020.

Beltrão, Hélio. "O que está havendo com o Guedes?". *Folha de S. Paulo*, 11 ago. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/helio-beltrao/2020/08/o-que-esta-havendo-com-o-guedes.shtml. Acesso em: 9 nov. 2020.

Boschi, Renato e Pinho, Carlos E. S. "Crise fiscal, pensamento empresarial e financeirização no Brasil: a desconstrução da ordem corporativa no século XXI". In Giacalone, Rita (ed.). *Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2019a. (Colección Pensamiento Global).

______ e ______. "Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil". *Contemporary Politics*, v. 25, n. 3, p. 292-312, 2019b. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13569775.2018.1555783?journalCode=ccpo20. Acesso em: 20 jun. 2020.

______ e ______. "Desarrollo capitalista, austeridad fiscal y democracia en Brasil". In Nassif, Alberto Aziz e Bizberg, Ilán (coord.). *Variedades de capitalismos en crisis*. México: El Colegio de México, 2021.

Boyer, Robert. "¿Qué significa la creciente variedad de capitalismos contemporáneos para la teoría económica?". In Nassif, Alberto Aziz e Bizberg, Ilán (coord.). *Variedades de capitalismos en crisis*. México: El Colegio de México, 2021.

Brasil. Ministério da Casa Civil. "Pró-Brasil: Casa Civil apresenta projeto de reestruturação do Brasil pós-pandemia". Ministério da Casa Civil, 22 abr. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/pro-brasil-casa-civil-apresenta-projeto-de-reestruturacao-do-brasil-pos-pandemia. Acesso em: 9 nov. 2020.

______. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 3 jan. 2021.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Enap/Editora 34, 1998.

______. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

______. "A reforma gerencial no Brasil: impactos e desafios". In Fleury, Maria Tereza Leme et al. (org.). *Capital humano, gestão pública e competitividade*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

______. "Régimen de política económica liberal y cuasi-estagnación en Brasil desde 1990". In Nassif, Alberto Aziz e Bizberg, Ilán (org.). *Variedades de capitalismos en crisis*. Cidade do México: El Colegio de México, 2021.

Castro, Antonio Barros de e Souza, Francisco E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Coelho, Fernando e Amorim, Ivan. "E o tal de Pró-Brasil, alguém viu? Notas sobre o planejamento governamental no país". *O Estado de S. Paulo*, 22 abr. 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/e-o-tal-de-pro-brasil-alguem-viu-notas-sobre-o-planejamento-governamental-no-pais/. Acesso em: 19 ago. 2021.

Davis, Gerald F. e Kim, Suntae. "Financialization of the economy". *Annual Review of Sociology*, v. 41, n. 1, p. 203-221, 2015. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-soc-073014-112402. Acesso em: 17 nov. 2020.

Dowbor, Ladislau. *A era do capital improdutivo – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

______. "O parasitismo financeiro e seus malefícios". In Lacerda, Antonio Corrêa de (coord.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

Fleury, Sonia e Pinho, Carlos E. S. "Authoritarian governments and the corrosion of the social protection network in Brazil". *Revista Katálysis*, v. 21, n. 1, p. 29-42, jan.-abr. 2018. Dispo-

nível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v21n1/1414-4980-rk-21-01-00029.pdf. Acesso em: 14 nov. 2020.

______ e ______. "La deconstrucción de la democracia social y de la ciudadanía urbana en Brasil". *Medio Ambiente y Urbanización*, v. 90, n. 1, p. 271-304 (34), jun. 2019. Disponível em: https://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2019/00000090/00000001/art00014. Acesso em: 17 nov. 2020.

Folha de São Paulo. "Coronavírus reacende discussão sobre papel do estado na economia". *Folha de São Paulo*, 15 mar. 2020a. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/coronavirus-reacende-discussao-sobre-papel-do-estado-na-economia.shtml. Acesso em: 16 nov. 2020.

______. "Editorial: os debandados". *Folha de São Paulo*, 12 ago. 2020b. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/os-debandados.shtml. Acesso em: 9 nov. 2020.

______. "Por obras do Pró-Brasil, governo terá de tirar verba de ministérios". *Folha de São Paulo*, 5 set. 2020c. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/por-obras-do-pro-brasil-governo-tera-de-tirar-verba-de-ministerios.shtml. Acesso em: 10 nov. 2020.

Fraser, Nancy. "Neoliberalismo progressista *versus* populismo reacionário: a escolha de Hobson". In Appadurai, Arjun et al. *A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

Gala, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.

Hall, Peter e Soskice, David. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "PIB tem queda recorde de 9,7% no 2.º trimestre, auge do isolamento social". *IBGE*, 1 set. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020. Acesso em: 17 nov. 2020.

Loureiro, Maria R. e Abrucio, Fernando. "Política e reformas fiscais no Brasil recente". *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan.-mar. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/SF3tcw4rHByyxqWCdq6jGjR/?lang=pt#. Acesso em: 20 ago. 2021.

Milanovic, Branko. *Capitalism, alone: the future of the system that rules the world*. Harvard University Press, 2019.

Nassif, Alberto Aziz e Bizberg, Ilán. "Introducción". In ______ e ______ (coord.). *Variedades de capitalismos en crisis*. Cidade do México: El Colegio de México, 2021.

O Estado de S. Paulo. "Não querem privatizações para manter o 'rio de corrupção', diz ex-secretário de Guedes". *O Estado de S. Paulo*, 12 ago. 2020a. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nao-querem-privatizacoes-para-manter-o-rio-de-corrupcao-diz-ex-secretario-de-guedes,70003396703. Acesso em: 17 nov. 2020.

______. "'Plano Marshall dependeu de dinheiro dos EUA, mas o Brasil não tem dinheiro mais', diz Salim Mattar". *O Estado de S. Paulo*, 22 abr. 2020b. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,plano-marshall-dependeu-de-dinheiro-dos-eua-mas-o-brasil-nao-tem-dinheiro-mais-diz-salim-mattar,70003279335. Acesso em: 9 nov. 2020.

______. "Plano Pró-Brasil ganha apelido de 'Dilma 3' em sintoma de insatisfação de área econômica". *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2020c. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,plano-pro-brasil-ganha-apelido-de-dilma-3-em-sintoma-de-insatisfacao-de-area-economica,70003280724. Acesso em: 9 nov. 2020.

______. "Presidente dá aval ao Pró-Brasil com corte drástico nos recursos". *O Estado de S. Paulo*, 22 ago. 2020d. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-da-aval-ao-pro-brasil-com-corte-drastico-nos-recursos,70003408677. Acesso em: 9 nov. 2020.

O Globo. "'Guedes terá que arrumar mais um dinheirinho', diz Flávio Bolsonaro sobre aumento de gastos". *O Globo*, 5 ago. 2020a. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/guedes-tera-que-arrumar-mais-um-dinheirinho-diz-flavio-bolsonaro-sobre-aumento-de-gastos-24568259. Acesso em: 16 nov. 2020.

______. "'Se gastar mais fosse a chave do sucesso, não tinham perdido a eleição ou sofrido impeachment', diz Guedes". *O Globo*, 6 ago. 2020b. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/se-gastar-mais-fosse-chave-do-sucesso-nao-tinham-perdido-eleicao-ou-sofrido-impeachment-diz-guedes-24570345. Acesso em: 9 nov. 2020.

______. "Os oito homens de Guedes que deixaram o governo". *O Globo*, 11 ago. 2020c. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/os-8-homens-de-guedes-que-deixaram-governo-1-24580707?utm_source=notificacao-geral&utm_medium=notificacao-browser&utm_campaign=O%20Globo. Acesso em: 10 nov. 2020.

Oliveira, Ribamar. "Ala liberal perde substância no governo". *Valor Econômico*, 13 ago. 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/coluna/ala-liberal-perde-substancia-no-governo.ghtml. Acesso em: 26 dez. 2021.

Pinho, Carlos E. S. *Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016)*. Curitiba: Appris, 2019.

______. "Pandemia global, governo e desigualdade no Brasil: um olhar das ciências sociais". *Instituto Humanitas Unisinos* (IHU), São Leopoldo, 12 abr. 2020a. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597877-pandemia-global-governo-e-desigualdade-no-brasil-um-olhar-das-ciencias-sociais. Acesso em: 14 nov. 2020.

______. "The responses of the authoritarian national developmentalism to the structural economic crisis (1973-1985)". *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 2, p. 411-431, abr.-jun. 2020b. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572020000200411&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 nov. 2020.

______. "Welfare state and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020)". *Sociedade & Estado*, v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021a. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/GqvHyvFSkFSNyJf7K7V9jkx/. Acesso em: 18 ago. 2021.

______. "Varieties of capitalism, small enterprises, and financialization in Brazil: a study in the context of Covid-19". In Briceño, Alberto José Hurtado (ed.). *La pospandemia y políticas públicas para enfrentarla*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2021b. v. 6, p. 159-183. Disponível em: http://dx.doi.org/10.16925/9789587603408. Acesso em: 26 dez. 2021.

______ et al. "Instituições, políticas públicas e desenvolvimento em tempos de pandemia global". *Ciências Sociais Unisinos*, v. 56, n. 2, p. 107-115, maio-ago. 2020. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2020.56.2.ed/60748110. Acesso em: 16 nov. 2020.

Resende, André L. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2020.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

Streeck, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

______. "O retorno dos reprimidos como início do fim do capitalismo neoliberal". In Appadurai, Arjun et al. *A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

______. "The crisis of democratic capitalism". *New Left Review*, n. 71, set.-out. 2011. Disponível em: https://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism. Acesso em: 17 nov. 2020.

Tavares, Francisco e Silva, Gustavo. "A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 63, n. 2, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/SGM9YmxGgMkC83yk9Kwvqzp/?lang=pt. Acesso em: 20 ago. 2021

UOL. "Até liberais, que defendem estado enxuto, apoiam ajuda do governo". *UOL*, 28 mar. 2020a. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/28/coronavirus-cria-consenso-entre-economistas-sobre-papel-do-estado.htm. Acesso em: 16 nov. 2020.

______. "Congresso aprova projeto do governo de tirar R$ 6,1 bi da educação para outras áreas". *UOL*, 5 nov. 2020b. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/05/congresso-aprova-r-27-bi-para-orcamento.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 10 nov. 2020.

Valor Econômico. "Guedes estabelece limites para o 'Plano Marshall'". *Valor Econômico*, 23 abr. 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/23/guedes-estabelece-limites-para-o-plano-marshall.ghtml. Acesso em: 16 nov. 2020.

Valor Investe. "Saiba o que é o Plano Pró-Brasil e o que economistas acham dele". *Valor Econômico*, 24 abr. 2020. Disponível em: https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/04/24/saiba-o-que-e-o-plano-pro-brasil-e-o-que-economistas-acham-dele.ghtml. Acesso em: 16 nov. 2020.

Capítulo 10

A economia política da pandemia de Covid-19: o Brasil na encruzilhada entre o "velho normal" e as novas tendências internacionais[1]

Luiz Fernando de Paula
Camila Vaz
Pedro Lange Netto Machado

1. Introdução

Em linha com a tendência internacional, no Brasil, a economia foi fortemente afetada pela crise associada à pandemia da Covid-19. No entanto, a economia brasileira já se encontrava estagnada antes da crise sanitária, com uma taxa de desemprego elevada e um contingente de mais de 40% da população economicamente ativa em trabalho informal ou uberizado. O governo brasileiro teve uma resposta vacilante – frequentemente empurrado pelo desenrolar dos acontecimentos e/ou iniciativas do congresso nacional – perante uma crise que se revelou rápida e aguda. Diante disso, houve a necessidade de enfrentar problemas relacionados à queda da renda do setor informal, ao aumento de desemprego, à solvência das empresas, à queda das receitas dos estados e municípios (responsáveis por operar os serviços de saúde) e à restrição de liquidez no setor bancário, além das consequências sociais e sanitárias da pandemia.

Nesse contexto, questões como o empobrecimento de parte significativa da população, o aumento no desemprego estrutural, o fechamento de pequenas empresas

[1] Este capítulo contém informações e dados obtidos até setembro de 2021.

e a pálida recuperação econômica colocam desafios importantes para o governo no pós-pandemia. Há um amplo debate internacional sobre a agenda a ser implementada nesse período, o que tem levado algumas instituições multilaterais reconhecidamente conservadoras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a sugerirem uma reforma tributária com maior progressividade e uma retomada do crescimento puxada por investimentos públicos. Ao mesmo tempo, no entanto, o governo brasileiro sinalizou, para o pós-pandemia, um retorno ao "velho normal", a partir de seus pressupostos ortodoxo-liberais: a defesa do teto de gastos e a agenda de reformas liberais, além da implementação de um programa limitado de renda básica, sem enfrentar o problema de provimento insuficiente de serviços sociais.

Este capítulo objetiva analisar os desafios colocados para a economia brasileira no pós-pandemia e, ao mesmo tempo, a agenda econômica do governo Bolsonaro. Para tanto, além da análise da situação econômica do país, bem como das prioridades do governo, contrastamos as políticas adotadas com o que vem sendo proposto no debate internacional, a partir de relatórios publicados pelo FMI. Com esse objetivo, o capítulo está dividido em duas seções e uma conclusão, além desta introdução. A seção 2 analisa a economia brasileira durante a crise associada à pandemia da Covid-19, bem como as políticas adotadas pelo governo durante o período. A seção 3, por sua vez, reflete sobre a agenda do governo a partir de 2021, naquilo que intitulamos de "retorno ao velho normal", isto é, o retorno às reformas liberais, considerando a economia política da agenda reformista e a nova visão do FMI vis-à-vis a agenda neoliberal do governo Bolsonaro. Por fim, a seção 4 conclui o capítulo.

2. Economia brasileira durante a crise do coronavírus

Desde 2015, o Brasil vem adotando políticas econômicas de corte ortodoxo, voltadas principalmente para o ajuste fiscal, sendo que, a partir de 2016, passou a implementar um conjunto de reformas liberais, que incluíram: (i) teto constitucional de gastos públicos, em vigor desde 2017, que congela o gasto da União, em termos reais, por 20 anos; (ii) uma reforma trabalhista, vigorando a partir de novembro de 2017, que levou à flexibilização do mercado de trabalho (contrato temporário, trabalho intermitente, etc.); e (iii) uma reforma previdenciária, aprovada em novembro de 2019, que aumentou a idade mínima da aposentadoria e o tempo mínimo de contribuição.

Nesse período, tanto o governo Temer (2016-2018) quanto o atual governo de Bolsonaro prometeram a retomada do crescimento a partir de tais reformas. O crescimento econômico, entretanto, desapontou, com uma taxa média de crescimento do PIB de 1,5% em 2017/2019; ao mesmo tempo que a taxa de desemprego se manteve elevada, chegando a 11% em dezembro de 2019; e o mercado de trabalho se precarizou, com aumento do trabalho informal e parcial. Acrescente-se, ainda, que, depois de anos de redução na desigualdade social no Brasil, houve acentuada piora a partir de 2015: o Índice de Gini aumentou de 0,525, em 2015, para 0,543, em 2019 (Barbosa et al., 2020).

Portanto, quando a pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil no início de março de 2020, a economia brasileira se encontrava semiestagnada, com um mercado de trabalho precarizado (informalidade atingia 41,1% da população ocupada em 2019) e uma piora na desigualdade social. De fato, o efeito da crise do coronavírus sobre a economia foi imediato, com forte saída de capitais de portfólio, que gerou uma desvalorização cambial de 27,3% entre 11 de março e 14 de maio; um racionamento de crédito que atingiu pequenas e médias empresas; uma forte redução na taxa de crescimento do PIB, atingindo a economia, em particular, no 2.º trimestre, puxado pelo setor de serviços e setor industrial; e um forte aumento da taxa de desocupação (de 11,0%, em dezembro de 2019, para 14,4%, em agosto de 2020).[2]

A resposta inicial do governo brasileiro à crise econômica/social que resultou da pandemia foi bastante ambígua. Inicialmente, a primeira reação do ministro da Economia, Paulo Guedes, foi que "as reformas são a melhor resposta à crise do coronavírus". Ainda em março de 2020, o governo federal adotou um conjunto de medidas contracíclicas sem impacto fiscal, que incluiu: a postergação do pagamento de impostos das empresas, como FGTS e Simples; a antecipação do 13.º salário aos aposentados; o remanejamento de recursos para o SUS; a adoção de medidas para reduzir a fila do Programa Bolsa Família; e a provisão de uma ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R$ 16 bilhões. Tais medidas se mostraram insuficientes para o enfrentamento da crise econômica e social. Isso obrigou o governo federal, após forte campanha da sociedade civil e por iniciativa do Congresso Nacional, a implementar um programa de auxílio emergencial de renda para a população mais vulnerável, dada a existência de uma imensa parcela da população composta de trabalhadores informais.

---

[2] Para uma análise ampla da economia brasileira durante crise do coronavirus, ver Paula (2021).

Um passo fundamental no combate à crise econômica que resultou da crise sanitária foi a aprovação pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública no país, com vigência até 31/12/2020, o que permitiu ao governo brasileiro descumprir, no ano de 2020, as metas de resultados fiscais regidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, viabilizando, assim, que pudesse aumentar os seus gastos para enfrentar os efeitos da crise em um contexto de forte queda na arrecadação tributária. Num segundo passo, o Congresso aprovou o denominado "Orçamento de Guerra", em 07/05/2020, destinado exclusivamente às medidas de combate à crise associada à Covid-19, não estando restrito à chamada "regra de ouro", que busca impedir a emissão de dívida pública para cobrir as despesas com gastos correntes.

Houve uma forte pressão social e política pela implementação de um programa emergencial de transferência de renda a trabalhadores informais e desempregados. Inicialmente, o governo federal relutou em implementar um programa de transferência de renda e acabou por propor um voucher de R$ 200,00 por três meses, enquanto o Congresso Nacional pressionava para aprovação de um valor de, no mínimo, R$ 500,00. Essa pressão levou à aprovação de um programa de auxílio emergencial, em 02/04/2020, instituindo um auxílio emergencial no valor de R$ 600,00, inicialmente, por três meses e, depois, prorrogado por mais dois meses (atingindo cerca de 67,9 milhões de beneficiários, cerca de 1/3 da população brasileira), voltado para trabalhadores desempregados, trabalhadores informais e aqueles registrados em programas sociais. Concluído o pagamento das cinco parcelas, passou-se a debater a continuidade do Auxílio Emergencial, que levou o governo federal a instituir a Medida Provisória n.º 1.000, estabelecendo um auxílio com quatro parcelas de R$ 300,00 (até dezembro).

Em relação à preservação do emprego formal, mais uma vez as ambiguidades das medidas adotadas pelo governo federal ficaram claras. O presidente Bolsonaro propôs inicialmente a suspensão do contrato de trabalho e a redução da jornada de trabalho sem qualquer pagamento de salário; no entanto, em virtude da forte pressão política do Congresso Nacional, propôs, na sequência, alguma compensação de renda para redução de horas de trabalho e salários. Desse modo, em 01/04/2020, instituiu-se o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que autorizou os empregadores, temporariamente, a reduzirem salários e jornadas ou suspenderem contratos de trabalho (até 60 dias), com direito a estabilidade temporária do empregado e recebimento de benefício emergencial pago pelo governo brasileiro. A redução de

jornada e salário poderia ser de 25%, 50% ou 75%, por acordo individual ou coletivo, com prazo máximo de 90 dias, ou qualquer percentual, inclusive 100%, apenas por acordo coletivo. Em razão da permanência da pandemia ao longo do ano de 2020, o programa foi prorrogado três vezes, sendo concluído em dezembro. Seu custo fiscal inicialmente estimado foi de R$ 51,2 bilhões, mas, como podemos ver na tabela 6, o gasto final ficou bem abaixo, ou seja, no valor de R$ 33,5 bilhões.

A tabela 6 mostra que foram realizadas despesas do governo federal para enfrentamento da crise da Covid-19 no valor total de R$ 415 bilhões, em 2020, sendo que a maior parte, R$ 230 bilhões (55,4% do total), foi relativa ao auxílio emergencial de proteção a pessoas vulneráveis, de longe, o programa de maior magnitude, seguido do auxílio financeiro aos estados e municípios (18,9%), do enfrentamento da emergência de saúde pública (10,6%) e do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (8,1%).

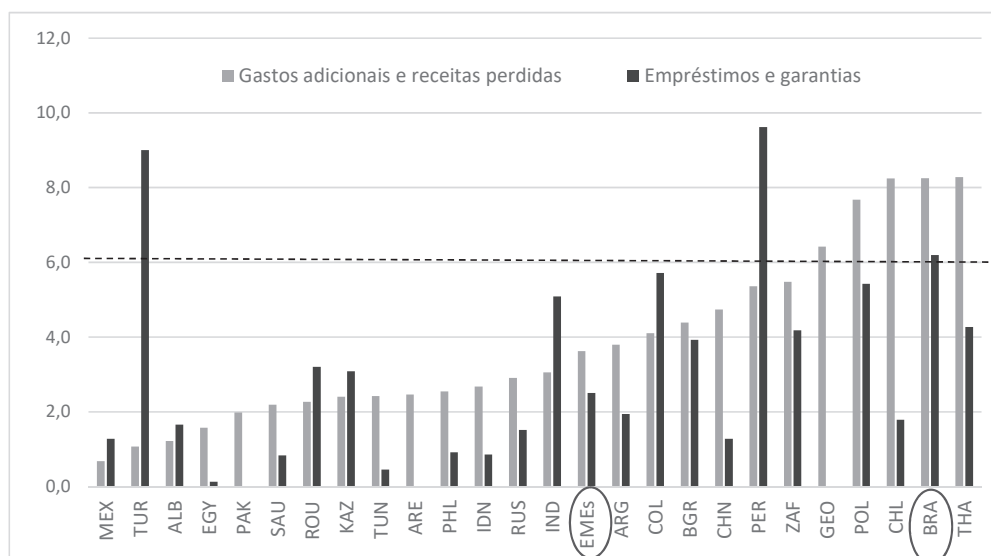
Tabela 6 – Despesas realizadas pelo governo federal em 2020 – R$ bilhões

Tipo de ação	Valor	Percentual
Auxílio emergencial de proteção a pessoas vulneráveis	229.906	55,4
Auxílio financeiro aos estados e municípios*	78.247	18,9
Enfrentamento da emergência de saúde pública	43.903	10,6
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	33.497	8,1
Integralização de cotas do fundo garantidor de crédito	20.000	4,8
Concessão de financiamento para pagamento da folha salarial	6.807	1,6
Demais despesas	2.374	0,6
Total	**414.734**	**100,0**

Fonte: Ministério da Economia (2021).
(*) Inclui Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, compensação do Fundo de Participação e apoio ao setor cultural.

Para se ter uma ideia comparativa do montante dos gastos fiscais relacionados ao enfrentamento da crise do coronavírus e os aportes do governo relativos a empréstimos e garantias bancárias, é interessante fazer uma comparação entre países, ainda que cada um tenha suas próprias especificidades. Segundo dados do FMI, o Brasil, tanto em termos de gastos adicionais e receitas perdidas pelo governo quanto em termos de empréstimos e garantias, está acima da média das economias emergentes em 2020:

8,3% e 6,2%, respectivamente, enquanto a média das economias emergentes foi de 13,6% e 2,5% (FMI, 2021a).

Gráfico 11 – Resposta fiscal discricionária à crise da Covid-19 em economias emergentes selecionadas em 2020 (% PIB)

Fonte: FMI (2021a).

O programa de auxílio emergencial (AE) a indivíduos vulneráveis, que, como vimos, respondeu por mais de 50% dos gastos do governo federal, contribuiu para uma rápida melhora na distribuição de renda, na medida em que evitou a redução de renda das famílias de baixa renda, em comparação com outros segmentos da população, em particular, o segmento que ganha menos de meio salário-mínimo. A tabela 7 utiliza dados da pesquisa PNAD Covid-19, de novembro de 2020, e divide a população em 10 segmentos, em ordem crescente de renda efetiva média. Compara-se, então, a renda média efetiva *com AE* e *sem AE* e a diferença percentual entre as duas. Quando se inclui o AE à renda total, o primeiro e o segundo decil têm um ganho médio de 76% e 32%, respectivamente, evidenciando o forte impacto distributivo do AE para segmentos de baixa renda. Nos demais décimos, o ganho é declinante com o aumento da renda. Gonçalves et al. (2021) calculam ainda o Índice de Gini sem AE (0,5429) e com AE (0,4972), mostrando uma variação significativa de 8,4% em curto período de tempo.

Tabela 7 – Média da renda familiar *per capita* por décimos de renda efetiva total sem auxílio emergencial (AE) e com AE (em R$)

Decil	Renda efetiva média sem AE	Renda efetiva média com AE	Acréscimo Percentual
1	36,47	153,19	76,2
2	227,4	332,98	31,7
3	369,07	474,48	22,2
4	512,06	607,33	15,7
5	665,12	755,29	11,9
6	853,64	943,82	9,6
7	1.059,72	1.110,46	4,6
8	1.360,16	1.420,79	4,3
9	1.969,81	2.017,75	2,4
10	4.898,67	4.933,30	0,7

Além da redução na desigualdade social, verificou-se uma forte redução na pobreza e extrema pobreza devido ao AE: a percentagem da população abaixo da pobreza reduziu de 23,7%, em maio, para 18,4%, em agosto de 2020, enquanto a percentagem da extrema pobreza caiu ainda mais: de 4,18 para 2,29, uma redução de quase metade (tabela 8).

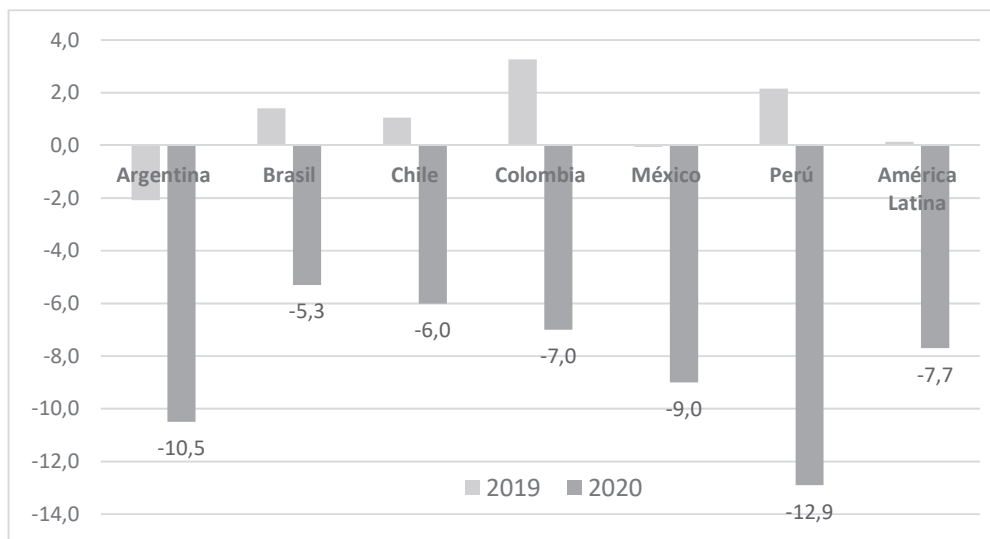
Tabela 8 – Percentagem da população abaixo da linha da pobreza

	Pobreza*	Extrema pobreza**
Maio de 2020	23,72	4,18
Junho de 2020	21,78	3,28
Julho de 2020	19,58	2,54
Agosto de 2020	18,41	2,29

Fonte: Duque (2020) com dados da PNAD Covid-19.
(*) US$ 5.50 por dia.
(**) US$ 1.90 por dia.

Ao analisarmos, no gráfico 2, o desempenho da economia brasileira em 2020 (-5,3% no ano), em comparação às maiores economias da América Latina, observa-se um desempenho bem melhor que a média da América Latina (-7,7%) e das maiores

economias da região, como Argentina (-10,5%) e México (-9,0%). Já no 1.º trimestre de 2021, há uma nova queda na atividade econômica brasileira em razão da segunda (e forte) onda da pandemia, que resultou em paralisações parciais em vários estados brasileiros, e dos efeitos negativos da renda em razão do aumento na taxa de inflação causado por choques de oferta (elevação nos preços de *commodities* e desvalorização cambial).

Gráfico 12 – Taxa de crescimento do PIB (% a.a.) – América Latina*

Fonte: CEPAL (2021).
(*) Para o ano de 2020, estimativas da CEPAL.

Portanto, as ações de enfrentamento à crise sanitária, em especial, aquelas relacionadas ao auxílio emergencial, tiveram, em 2020, um forte efeito contracíclico sobre a economia brasileira e resultaram em uma acentuada redução da pobreza e da desigualdade social, ainda que não tenha havido uma estratégia previamente coordenada pelo governo federal para enfrentamento das crises sanitária, econômica e social.

Já no ano de 2021, houve demora por parte do governo federal em reagir aos problemas econômicos resultantes da segunda onda do coronavírus, o que, combinado com o atraso na vacinação, levou a uma paralisação parcial das atividades econômicas, retardando uma recuperação econômica mais robusta. Somente em 11/03/2021, o Congresso brasileiro aprovou um novo auxílio emergencial por quatro meses no valor de R$ 250,00 por família, que passou a vigorar a partir de abril. O valor total aprovado

pelo Congresso, a partir de proposta do governo, foi de R$ 44 bilhões – bem menor que o programa de auxílio emergencial em 2020, que, como vimos anteriormente, totalizou R$ 230 bilhões (Paula, 2021).

A recuperação econômica foi piorando ao longo do ano, sendo que a combinação entre a alta inflação – previsão de 8,2% a.a. para 2021, segundo o Focus de 10/09/2021 (BCB, 2021) –, resultante do choque de ofertas causado pela alta de preços de *commodities*, desvalorização cambial e problemas de escassez de insumos –, uma elevação na taxa Selic (previsão de poder alcançar 8,0% a.a no final do ano), a ampliação das tensões entre os Poderes da República provocada pelo presidente Jair Bolsonaro e o risco crescente do país sofrer com escassez de energia levou a revisões de crescimento econômico cada vez mais baixo para 2022. A previsão da taxa de crescimento do PIB, segundo o referido Focus, é de 5,04%, em 2021 (devido ao efeito do chamado "carregamento estatístico", resultante de uma base de crescimento muito reduzida em 2020), e de 1,7%, em 2022; mas, segundo o jornal Valor Econômico (2021), as previsões mais recentes levaram à projeção de um crescimento abaixo de 1%, em 2022. Isso tudo acompanhado de uma taxa de desocupação de mais de 14%, ao longo do primeiro semestre de 2021, e de uma possível piora nos índices de pobreza no ano de 2021.

Acrescente-se, ainda, o retorno às políticas econômicas ortodoxas por parte do governo federal, em 2021, com base no teto dos gastos, que, ao congelar os gastos públicos em termos reais, impediu o governo de implementar políticas contracíclicas. Tampouco houve uma estratégia clara para implementar uma agenda crível de crescimento sustentável – por exemplo, não buscou implementar um programa de investimentos públicos em infraestrutura. Houve apenas um retorno ao "velho normal": como será visto na próxima seção, uma agenda de reformas liberais, na contramão do que vem sendo implementado em outros países.

3. Mudança de estratégia de desenvolvimento ou retorno ao "velho normal"?

Nesta seção, tendo em vista o contexto apresentado, analisamos a agenda econômica do governo Bolsonaro em 2021. Para tanto, refletimos, em um primeiro momento, sobre as medidas consideradas prioritárias pelo governo no início desse ano; na sequência, analisamos a *rationale* política da aprovação da autonomia do Banco Central; por último, comparamos a agenda do governo com as orientações atuais do Fundo Monetário Internacional (FMI).

3.1. A volta ao "velho normal"

A aprovação, em 2016, da Emenda Constitucional n.º 95 pode ser considerada um ponto de inflexão na política macroeconômica brasileira. Esta, baseada no argumento de que seria necessário reduzir os gastos públicos para garantir a recuperação econômica, congelou as despesas primárias da União, em linha com a tese da "austeridade fiscal expansionista"[3] (Rossi et al., 2018). Após a aprovação da Reforma da Previdência, em novembro de 2019,[4] o governo Bolsonaro defendeu a adoção do Plano Mais Brasil, composto por três Propostas de Emenda à Constituição (PECs): PEC Emergencial, PEC do Pacto Federativo e PEC dos Fundos Públicos, que se fundamentavam, centralmente, na necessidade de garantir a estabilidade fiscal.[5]

A agenda pró-austeridade e anti-intervenção estatal, todavia, não seguiu em frente no ano de 2020. Isso porque o advento da pandemia da Covid-19 exigiu o conjunto de medidas apresentado na seção anterior para responder à crise sanitária e socioeconômica. Nesse contexto, como visto, o governo brasileiro aumentou os gastos públicos e flexibilizou as regras fiscais por meio do Decreto de Calamidade Pública e da PEC do Orçamento de Guerra, visando implementar medidas como o Auxílio Emergencial (Vilella et al., 2020).

A despeito da virada do ano não ter sido acompanhada pelo arrefecimento da pandemia, no início de 2021, no entanto, o governo retomou sua agenda pró-austeridade fiscal. No dia 3 de fevereiro, foi entregue ao Congresso uma lista contendo propostas prioritárias para o governo (Machado, 2021). Destas, além das três PECs, já citadas acima, vinte, de acordo com matéria do Poder 360, correspondiam a questões econômicas (Rodrigues, 2021).

Na esteira do avanço da segunda onda da Covid-19 no Brasil, a primeira medida aprovada pelo Congresso Nacional, entre essas, foi a da Autonomia do Banco Central. A lei[6] determinou, entre outras questões, que os cargos de diretores e presidente do Bacen (que continuam sendo nomeados pelo presidente da República e devem ser aprovados pelo Senado Federal) terão mandatos fixos. De acordo com o documento

---

[3] Segundo tal teoria, o ajuste fiscal aumentaria a confiança dos agentes, estimulando os gastos privados em consumo e investimento e, consequentemente, o crescimento econômico.

[4] Agência Senado, 2019.

[5] Ministério da Economia, 2019.

[6] Presidência da República, 2021.

oficial, os diretores e o presidente do Bacen exercerão cargos com duração de quatro anos, com a maioria deles, incluindo-se o de presidente, ultrapassando o período do mandato eleitoral do presidente da República que os nomeou. Desse modo, a partir da mudança proposta, o presidente do Bacen assumiria o cargo no terceiro ano do mandato do presidente da República.

Hipótese central que embasa a ideia de necessidade de autonomia ou independência do Banco Central é a noção de que haveria um viés inflacionário por parte das autoridades monetárias, pois estas, ao criarem surpresas inflacionárias, seriam capazes de explorar o *trade-off* de curto prazo entre inflação e desemprego e reduzir temporariamente a taxa de desemprego para patamares inferiores ao da taxa natural. Desse modo, de acordo com tal concepção, tornar o Banco Central imune a pressões políticas seria fundamental ao objetivo de construir uma política monetária mais eficiente (Paula, 2004; Crocco e Jayme Jr., 2003). No entanto, críticas a essa medida consideram alguns questionamentos a tal proposta, tais como: a) esta pode ser associada a um aumento do déficit democrático, uma vez que torna a instituição imune às pressões advindas de processos eleitorais;[7] b) não há consenso sobre a meta de inflação ser o principal objetivo da política macroeconômica (Arestis e Sawyer, 2004, cap. 4); e c) haveria relação dessa medida com o aumento das desigualdades sociais (Aklin et al., 2021). Para além desses potenciais efeitos, a aprovação da independência do Banco Central teve também uma *rationale* política para o governo, que será tema da próxima subseção.

Somado a essa proposta, foi aprovado pela Câmara, e está em tramitação no Senado, o Projeto da Nova Lei Cambial, que poderá permitir a abertura de contas em dólar no Brasil e, ainda, que instituições financeiras residentes apliquem seus recursos no exterior. Prates et al. (2019) ressaltam os efeitos deletérios de tal medida, sobretudo, no que tange à liberalização cambial e à internacionalização monetária, que, dado o alto grau de liberdade dados aos residentes, poderia levar ao aumento da volatilidade cambial, o que, de acordo com eles, tende a aumentar a vulnerabilidade externa, reduzindo a capacidade do Bacen em atuar de forma a garantir a estabilidade financeira do país. Um outro aspecto importante da nova legislação é que ela tira da alçada do Conselho Monetário Nacional – CMN, passando para o Bacen, a decisão de definir as regras de como as contas internacionais passariam a funcionar. O problema aqui é que o Bacen se tornou

[7] Ver, por exemplo, Hirschl (2014).

formalmente independente, o que significa que a sociedade brasileira, representada pelo governo federal, não poderá ter qualquer controle sobre esse processo.

A segunda medida aprovada pelo Congresso foi a PEC Emergencial, instituída como Emenda Constitucional n.º 109.[8] Esta, que passou por um conjunto de alterações desde sua proposta inicial, segue a mesma lógica da Emenda Constitucional n.º 95. Entre as alterações instituídas, conforme o documento oficial, estão novos tipos de restrições às despesas públicas que a medida estabelece para a União e para os entes subnacionais, com respectivas vedações que devem/podem ser acionadas, caso determinados limites não sejam cumpridos, tais como o aumento ou reajuste da remuneração dos servidores públicos e contratação de pessoal.

De acordo com o documento oficial, no que tange à União, as vedações são acionadas, até o final do exercício financeiro, ao Poder ou órgão, caso verificado na aprovação da LOA (Lei Orçamentária Anual) que a despesa primária obrigatória é superior a 95% da despesa primária total. No que se refere aos entes subnacionais, por sua vez, ainda conforme o texto, determina-se que as vedações podem ser instituídas caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95%, apurado no período de 12 meses. Além disso, a medida incorporou um conjunto de questões referentes à regulação do estado de calamidade e à instalação do novo auxílio emergencial em 2021, vinculando estes às medidas de ajuste estabelecidas pela emenda, o que foi visto por seus críticos como uma chantagem do governo para a aprovação da PEC[9] Vale mencionar que, inicialmente, a proposta previa, além disso, o fim dos pisos para saúde e educação, o que acabou sendo retirado da medida.[10] Em resumo, a EC n.º 109 reforçou a lógica da Emenda Constitucional n.º 95 por meio de novas restrições às despesas da União e dos entes subnacionais.

Ainda em linha com tal agenda de austeridade, o governo Bolsonaro retomou seu programa de privatizações, que estava até então praticamente parado. Nesse contexto, em 21 de junho de 2021, o Congresso Nacional aprovou a permissão para que o governo federal pudesse privatizar a Eletrobras, a maior empresa brasileira de energia elétrica, com a redução da participação do governo no total do capital de 60% para 45% (G1, 2021a). Somado a isso, em 5 de julho de 2021, o governo anunciou sua intenção de vender 100% das ações dos Correios. No que tange aos direitos trabalhistas, importa

---

8 Imprensa Nacional, 2021.
9 UOL, 2021.
10 Agência Senado, 2021.

mencionar, também, que uma proposta de "minirreforma trabalhista" (MP n.º 1.045), que consistia na retirada de um conjunto de direitos dos trabalhadores, chegou a ser aprovada na Câmara, mas foi, posteriormente, rejeitada no Senado.[11]

Por fim, com base no que foi discutido ao longo desta seção, compreendemos que as medidas até então aprovadas, bem como outras propostas consideradas prioritárias, como a Reforma Administrativa, revelam que o governo insiste em apostar na lógica do ajuste fiscal, a despeito das lições do período anterior à pandemia, no que tange aos efeitos deletérios da austeridade, e diante da continuidade da crise associada à pandemia da Covid-19.

3.2. A economia política da agenda reformista

Nesta seção, refletimos sobre a *rationale* política que fundamenta a retomada da agenda reformista pelo governo Bolsonaro em 2021. Embora a perspectiva de reformas tributária e administrativa, assim como de privatizações de empresas estatais, tenha permanecido no debate público após a realização da reforma da previdência, as primeiras propostas a prosperar no Congresso contemplavam a autonomia do Banco Central e o novo marco legal do mercado de câmbio no país. As possíveis explicações para essa mudança na agenda podem residir na dinâmica política que se impôs à sobrevivência do governo.

Entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, a pressão pelo *impeachment* de Bolsonaro aumentou. O descaso do governo em promover a vacinação da população brasileira contra a Covid-19 fez com que setores de direita, incluindo os grandes grupos de mídia, passassem a apoiar abertamente a destituição do presidente. Dois fatores contribuíram para isso: por um lado, a constatação de que a vacinação em massa era a única via de superação da crise sanitária e, como consequência, para a recuperação da economia; por outro, a adesão do bloco parlamentar conhecido como centrão à base do governo, o que parece ter desiludido as elites financeiras quanto ao avanço da agenda de reformas liberais.

Isso porque o *modus operandi* fisiológico desse grupo de partidos políticos é um obstáculo a privatizações de estatais – a despeito do avanço da privatização da Eletrobras – e poderia vir a desidratar a reforma administrativa propagada pelo mercado financeiro como imprescindível à saúde fiscal do país. Com efeito, como a própria

[11] Para detalhes sobre a medida, ver, por exemplo, Batista (2021) e Nunes (2021a). A respeito da rejeição do Senado à medida, ver Castro (2021).

reforma da previdência fora iniciativa do Congresso, tendo sido capitaneada pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), o pessimismo do mercado se justificava. É nesse contexto que a eleição para a presidência da Câmara adquiriu contornos dramáticos para o futuro do governo Bolsonaro.

Com a pressão pelo *impeachment* se acentuando, o governo passou a apoiar abertamente a candidatura de Arthur Lira (PP), seu aliado e um líder do centrão, em oposição à de Baleia Rossi (MDB), candidato apoiado por Maia. Embora entusiasta da agenda econômica de Guedes, o até então presidente da Câmara se posicionava como oposição ao governo Bolsonaro, deixando em aberto a possibilidade de aceitação do processo de *impeachment* à medida que a crise sanitária no país se deteriorava. Isso fez com que Bolsonaro recorresse a manobras fiscais, que colocaram em xeque o cumprimento das metas fiscais pelo governo, para liberar bilhões de reais em emendas parlamentares, de modo a cooptar deputados e assim garantir a vitória de Lira (Salomon, 2021).

Uma vez que isso se concretizou, o risco de um processo de *impeachment* diminuiu consideravelmente. Por outro lado, um efeito colateral da vitória de Lira na Câmara foi a corrosão da credibilidade do governo Bolsonaro diante do mercado financeiro. Para recuperá-la, Bolsonaro precisava reafirmar seu compromisso com a agenda de reformas, o que poderia esbarrar nos interesses do centrão. É nesse contexto que a aprovação da autonomia do Banco Central deve ser compreendida.

Com esse movimento, o governo entregou ao mercado algo que lhe é caro: desde 1989, uma série de propostas com tal objetivo tramitou sem sucesso no Congresso. Como, na prática, o Bacen já operava de forma autônoma, a medida pode não ter efeitos práticos em um primeiro momento. Entretanto, o déficit democrático que potencialmente acarreta suscita críticas à medida, uma vez que retira do governo eleito a prerrogativa de alinhar a política monetária às prioridades de sua agenda. Isso se torna particularmente problemático diante da percepção de que um Bacen independente tende a potencializar as desigualdades sociais (Aklin et al., 2021). Como visto na seção anterior, fica claro o caráter relacional da autonomia em questão: garante-se formalmente sua independência em relação aos políticos eleitos pela sociedade, mas não ao mercado financeiro, cujos interesses seguirão orientando a política monetária (Barbosa, 2021).

Outro ponto a ser considerado é que, diferentemente das privatizações aventadas e da reforma administrativa, a autonomia do Bacen e a reforma no mercado de câmbio

não geram qualquer atrito entre governo e sua base parlamentar – o que de fato despontava como preocupação dos apoiadores de Bolsonaro oriundos do mercado financeiro. Mais do que isso, o governo demonstrou a funcionalidade de sua base no Congresso, dada a rapidez e eficiência com que o projeto fora pautado e aprovado. Deve-se ainda observar que se trata de uma medida cujas implicações não são facilmente entendidas pela maior parte da população e mesmo dos próprios congressistas. Como resultado, as pressões pelo *impeachment* arrefeceram temporariamente, o que, de forma paralela, também foi ajudado pela mudança abrupta de postura do governo perante a vacinação, que passou a ser defendida no discurso oficial.[12]

Em suma, a economia política subjacente à vitória de Lira na Câmara e à aprovação da autonomia do Bacen parece relacionar-se com a sobrevivência política do governo Bolsonaro. Com a eleição do líder do centrão, a ameaça do *impeachment* se esvaziou. Ao mesmo tempo, uma medida fortemente defendida pelo mercado financeiro foi rapidamente implementada, dando fôlego à credibilidade de Bolsonaro diante de um dos setores que o sustentam desde as eleições de 2018. Desse modo, o governo iniciou o ano de 2021 em situação confortável: protegido – ao menos temporariamente – de pedidos de *impeachment* e gozando ainda de uma popularidade relativamente alta em meio a um cenário socioeconômico bastante crítico. Entretanto, a aprovação do presidente assumiria uma tendência de queda ao longo do ano, enquanto a crise econômica – como visto na seção anterior – agravou-se a largos passos, mesmo com o avanço da vacinação pelo país e o consequente arrefecimento da pandemia.[13]

3.3. A nova visão do FMI e a política reformista e neoliberal do governo

A retomada da agenda de reformas liberais e de austeridade fiscal pretendida pelo governo Bolsonaro estava em linha, como visto, com a estratégia econômica que vinha

---

[12] Deve-se observar, contudo, que os embates promovidos pelo governo com outros poderes da república reacenderiam, no segundo semestre de 2021, o debate em torno do *impeachment* de Bolsonaro. Essa possibilidade voltou à baila diante das manifestações convocadas pelo governo em seu favor, no 7 de setembro. Entretanto, a aliança com Lira voltou a se mostrar funcional para Bolsonaro, blindando-o novamente de qualquer ameaça de destituição por essa via.

[13] Segundo pesquisa do Datafolha realizada em março de 2021, 30% dos brasileiros avaliavam o governo como ótimo ou bom (G1, 2021b). Em setembro, porém, pesquisa realizada pela consultoria Genial/Quaest mostrou um índice de aprovação de 24% do governo. Paralelamente, questões econômicas, como inflação e desemprego, vêm ganhando relevância, segundo a perspectiva dos entrevistados, como principal problema do país (Nunes, 2021b).

sendo implementada antes da pandemia, denominada por Oreiro e Paula (2021) como "Tatcherismo Tupiniquim". Entretanto, o choque por ela causado acelerou tendências no debate econômico internacional que apontavam para uma outra direção, que contradizia preceitos fundamentais da agenda defendida por Paulo Guedes. Somou-se a isso o estímulo fiscal aprovado por Biden, nos Estados Unidos, de US$ 1,9 trilhão.[14] Nesta seção, buscamos situar a agenda do governo no contexto internacional, utilizando como *proxy* desse debate documentos do Fiscal Monitor, publicação semestral do FMI, divulgados em 2020 e 2021. Nosso objetivo é demonstrar o descompasso entre a política econômica do governo e o que vem sendo considerado como necessário, mundo afora, para a recuperação da crise.

Antes, contudo, deve-se fazer a ressalva de que essas agendas divergem já em seus respectivos pontos de partida. Isso porque o FMI – assim como demais organismos multilaterais – pressupõe a ocorrência de *lockdowns* nos momentos mais agudos da pandemia, de modo a estruturar suas recomendações sobre fases de maiores ou menores restrições às atividades econômicas nos países (FMI, 2020, p. 2). Como o governo Bolsonaro adotou uma postura anticientífica em relação aos efeitos positivos do *lockdown* no controle da pandemia, essa etapa fundamental foi de antemão sabotada. Ademais, tendo em vista o atraso no programa de vacinação que ocorreu no país, importa mencionar que o FMI (FMI, 2021b, p. IX) ressaltou a importância da vacinação em escala global, o que, em suas palavras, poderia ser o projeto público "with the highest return ever identified".

Em todo caso, vejamos o que propõe o FMI para a gestão das economias nacionais nesse contexto.

No *Fiscal Monitor: policies for recovery*, lançado em outubro de 2020, um ponto central em suas recomendações era a necessidade da expansão fiscal e do investimento público nesse processo, tanto para economias avançadas quanto emergentes. Para viabilizá-lo, governos deviam, de acordo com o estudo, recorrer a uma maior emissão de dívida e à tributação dos estratos mais ricos da sociedade – a depender de suas respectivas condições fiscais e tributárias. Em um primeiro momento, o foco deveria ser a transferência de renda aos setores mais vulneráveis da sociedade, garantindo a sobrevivência tanto de pessoas quanto de empresas.

---

[14] Veja, 2021.

Como apresentado na seção 2, o auxílio emergencial, entre abril e dezembro de 2020, foi eficiente nesse propósito, garantindo renda aos trabalhadores informais e, ao mesmo tempo, uma menor queda do PIB. De acordo com Sanches et al. (2021), caso não houvesse sido implementado, a queda do PIB brasileiro poderia ter sido de 8,4% a 14,8%. Mas o FMI (2020) foi também enfático ao dizer que essa ajuda não deveria ser retirada de forma abrupta, o que contrastou com o ocorrido entre janeiro e março de 2021, período no qual o auxílio foi cancelado no Brasil, para depois ser retomado com valor reduzido. Além disso, um sistema tributário mais progressivo nunca esteve no horizonte do governo, a despeito da patente regressividade do sistema tributário brasileiro (Morgan, 2018.).

O segundo momento em que o papel do Estado era imprescindível foi o da recuperação econômica. Nesse propósito, o investimento público foi visto como um importante canal de estímulo da economia, com seus impactos substantivos sobre a geração de crescimento e emprego, sobretudo em momentos de incerteza, já tendo sido documentados pela literatura acadêmica. Nesse sentido, o FMI (2020) considerou que as prioridades do Estado deviam ser a melhoria da rede de saúde, a expansão da infraestrutura digital – dadas as demandas e tendências do setor de serviços – e a transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável, em linha com os desafios do aquecimento global e da proteção ambiental. Segundo o estudo, o aumento dos investimentos públicos nessas áreas teria rápidos efeitos positivos também sobre a dinâmica de investimentos privados, fazendo com que a economia ingressasse em um ciclo virtuoso de crescimento.

O *Fiscal Monitor* correspondente a abril de 2021 seguiu essa mesma linha. Em primeiro lugar, importa notar a ênfase que o estudo atribuiu à importância das ações fiscais adotadas durante a pandemia da Covid-19, para a mitigação de seus efeitos sociais, sanitários e econômicos. Além disso, ressaltava-se que a pandemia ainda não estava sob controle, o que reforçaria a importância de manutenção do suporte fiscal, ainda que podendo haver reformulações deste, por exemplo, por meio da melhoria no direcionamento dos apoios. Ainda que, de fato, o documento desse importância aos riscos associados ao aumento da dívida pública, a instituição ressaltou que seria preciso balanceá-los com os riscos provenientes da extinção dos apoios vigentes.

Além disso, o estudo deu especial ênfase às desigualdades sociais, tanto àquelas anteriores à pandemia da Covid-19, que, de acordo com a instituição, fizeram com

que os efeitos da pandemia afetassem desproporcionalmente determinados grupos sociais, como também à ampliação das desigualdades preexistentes, ocasionada pela pandemia (FMI, 2021b). Desse modo, o documento sugeria a necessidade de medidas que garantissem o acesso aos serviços básicos, como os de saúde e educação, e o fortalecimento de políticas que reduzissem as desigualdades, bem como o fortalecimento da capacidade de tributação.

As recomendações do FMI se inserem em uma tendência do debate internacional em torno da gestão de economias nacionais, que vem conferindo maior proeminência ao papel do Estado (Cherif et al., 2020). Martin Sandbu (2021), em artigo publicado no *Financial Times*, e traduzido pelo *Valor Econômico*, com base nos recentes posicionamentos do FMI e do Banco Mundial, sugeriu que haveria um "Novo Consenso de Washington" que, por seu turno, seria menos fiscalista, uma vez que o foco estaria, agora, em realizar de forma eficiente o gasto público, e não em reduzi-lo.

Dito isso, importa mencionar que ainda é cedo para afirmar se houve uma virada permanente nos posicionamentos do FMI ou se essa alteração na postura da instituição só permanecerá enquanto durarem os efeitos mais perversos associados à pandemia da Covid-19. No entanto, cabe ressaltar que, enquanto o FMI – instituição que historicamente pressionou países, visando a garantir medidas de ajuste fiscal quando há aumento do endividamento público – tem ressaltado a importância de uma política fiscal expansiva durante o período da pandemia, o governo brasileiro se preocupava com o oposto. Assim, apesar do início de 2021 ter sido marcado pela segunda onda da Covid-19, o centro da agenda do governo foi encaminhar novas propostas de ajuste fiscal. Enquanto as desigualdades se acentuam, e a economia segue em perspectiva de baixa recuperação, a agenda econômica parece ser construída como se, em 2021, o país já estivesse recuperado e imune à pandemia. Desse modo, enquanto o teto de gastos permanecer sendo a principal preocupação econômica, não nos parece possível que o país seja capaz de superar os efeitos da pandemia nem a trajetória de longo prazo de crescimento econômico insuficiente.

4. Considerações finais

À altura em que escrevemos este trabalho (setembro de 2021), o pós-pandemia era apenas uma conjectura: não havia como saber por quanto tempo a crise sanitária persistiria, ainda que o avanço na vacinação colocasse o seu controle no horizonte. Por outro lado, o legado de crise socioeconômica requer soluções ainda em debate, mas que apontam para direções distintas dos consensos consolidados ao final do século XX. A aceitação de novas diretrizes para a superação da crise, no entanto, tende a esbarrar na dinâmica política dos países que a enfrentam.

No caso do Brasil, esse desafio deve ser particularmente dramático. Isso porque, como buscamos demonstrar, o governo Bolsonaro não parecia disposto a abandonar sua agenda de austeridade fiscal e reformas liberalizantes para a economia, em que pese dúvidas do mercado financeiro quanto a isso. Na seção 2, vimos que o governo desviou-se momentaneamente desse caminho, sob pressão do Congresso e da opinião pública, ao implementar uma série de medidas voltadas a conter a crise em 2020. Mas a estratégia de retorno ao “velho normal” voltou a se evidenciar em 2021, sobretudo com a aprovação da autonomia do Banco Central, como discutido na seção 3.

Paralelamente, isso evidenciou o descompasso entre a estratégia do governo para a recuperação da crise e o que vinha sendo debatido internacionalmente nesse sentido. Nesse caso, vimos como o FMI propunha medidas que contrastavam tanto com o que historicamente o próprio órgão defendia quanto com os imperativos da política econômica do governo Bolsonaro: em linhas gerais, políticas que demandavam um maior protagonismo do Estado no estímulo da recuperação econômica e na provisão de bem-estar social, sobretudo de saúde pública. Resta saber em que medida tal tendência impacta o ímpeto pelo retorno ao “velho normal” do governo brasileiro e como influencia os projetos em disputa no país no ano eleitoral de 2022.

Referências

Agência Senado. “Paulo Guedes: ‘Plano Mais Brasil pretende transformar o Estado brasileiro’”. *Agência Senado*, 5 nov. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/paulo-guedes-plano-mais-brasil-pretende-transformar-o-estado-brasileiro. Acesso em: 26 dez. 2021.

______. "PEC Emergencial mantém mínimos para educação e saúde". *Agência Senado*, 2 mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/02/pec-emergencial-mantem-minimos-para-educacao-e-saude. Acesso em: 20 abr. 2021.

Aklin, M. et al. "Does Central Bank independence increase inequality?". *Policy Research Working Paper 9522*. World Bank, jan. 2021. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35069. Acesso em: 26 dez. 2021.

Arestis, A. e Sawyer, M. *Re-examining monetary and fiscal policy for the 21st century*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

Banco Central do Brasil. *Focus – Relatório de Mercado de 10 set. 2021*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/10092021. Acesso em: 12 set. 2021.

Barbosa, Nelson. "BC: autonomia em relação a quem?". *Folha de São Paulo*, 10 fev. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2021/02/bc-autonomia-em-relacao-a-quem.shtml. Acesso em: 20 de mar. 2021.

Barbosa, R. et al. "Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019". *Blog Dados*, 16 jul. 2020. Disponível em: http://dados.iesp.uerj.br/en/desigualdade-brasil. Acesso em: 21 set. 2021.

Batista, V. "Conheça pontos da minirreforma trabalhista aprovada na Câmara". *Correio Braziliense*, 22 ago. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/08/4945186-conheca-pontos-da-minirreforma-trabalhista-aprovada-na-camara.html. Acesso em: 16 set. 2021.

Brasil. Imprensa Nacional. *Emenda Constitucional n.º 109*, de 15 de março de 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-109-308527609. Acesso em: 20 mar. 2021.

______. Ministério da Economia. "Plano Mais Brasil: a transformação do estado". *Ministério da Economia*, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil. Acesso em: 26 dez. 2021.

______. Ministério da Economia. "Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de coronavírus (Covid-19)". *Portal da Transparência*, 2021. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus. Acesso em: 23 abr. 2021.

______. Presidência da República. *Lei Complementar n.º 179*, de 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

Castro, A. "Senado derruba MP com minirreforma trabalhista". *Agência Senado*, 1 set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/senado-derruba-mp-com-minirreforma-trabalhista. Acesso em: 16 set. 2021.

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. *Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean 2020*. Santiago: Cepal, 2021.

Cherif, R. et al. "Crouching beliefs, hidden biases: the rise and fall of growth narratives". *IMF Working Paper*, WP/20/228, 2020.

Crocco, M. e Jayme Jr., F. "Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate". Texto para discussão, CEDEPLAR/UFMG, n. 199, 2003.

Duque, D. "Auxílio emergencial para de crescer em agosto, e pobreza cai de novo". *Blog do IBRE*, 24 set. 2020. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio. Acesso em: 29 mar. 2021.

FMI – Fundo Monetário Internacional. *Fiscal Monitor: policies for the recovery*. Washington: FMI, out. 2020. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor. Acesso em: 14 mar. 2021.

______. *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic*. Washington: FMI, jan. 2021a. Disponível em: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19. Acesso em: 22 fev. 2021.

______. *Fiscal Monitor: a fair shot*. Washington: FMI, abr. 2021b. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021. Acesso em: 27 dez. 2021.

G1. "A um dia do prazo, Câmara aprova MP da privatização da Eletrobras; texto segue para sanção". *G1*, 21 jun. 2021a. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/21/camara-mp-eletrobras.ghtml. Acesso em: 24 jun. 2021.

______. "Datafolha: 54% reprovam desempenho de Bolsonaro na pandemia; 22% aprovam". *G1*, 17 mar. 2021b. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/17/datafolha-54percent-dos-entrevistados-reprovam-desempenho-de-bolsonaro-na-pandemia-22percent-aprovam.ghtml. Acesso em: 20 abr. 2021.

Gonçalves, R. et al. "Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini". *Nota do Cecon*, n. 16, abr. 2021. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-cecon-auxilio-emergencial-01042021final.pdf. Acesso em: 26 dez 2021.

Hirschl, R. "The origins of the new constitutionalism: lessons from the old Constitutionalism". In Gill, Stephen e Cutler, A. Claire (ed.). *New constitutionalism and world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 95-107.

Machado, R. "Confira a lista de prioridades do governo na Câmara e no Senado". *Agência Câmara de Notícias*, 4 fev. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/725714-confira-a-lista-de-prioridades-do-governo-na-camara-e-no-senado/. Acesso em: 10 mar. 2021.

Morgan, M. "Income inequality, growth and elite taxation in Brazil: new evidence combining survey and fiscal data, 2001–2015". *IPC-IG Working Paper,* n. 165, fev. 2018.

Nunes, L. M. "'Minirreforma trabalhista' em curso no Senado torna Justiça do Trabalho inacessível". *Carta Capital*, 30 ago. 2021a. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/lado/minireforma-trabalhista-em-curso-no-senado-torna-justica-do-trabalho-inacessivel/. Acesso em: 16 set. 2021.

Nunes, V. "Genial/Quaest: avaliação negativa de Bolsonaro sobe de 44% para 48%". *Correio Braziliense*, 1 set. 2021b. Disponível em: https://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/genial-quaest-avaliacao-negativa-de-bolsonaro-sobe-de-44-para-48/. Acesso em: 26 dez. 2021.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. "The OECD Weekly Tracker of economic activity". *OECD*, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/weekly-tracker-of-gdp-growth. Acesso em: 5 abr. 2021.

Oreiro, J. L. e Paula, L. F. *Macroeconomia da estagnação brasileira*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

Paula, Luiz Fernando de. "A questão da autonomia do Banco Central: uma visão alternativa". *Indicadores Econômicos FEE,* v. 32, n. 1, p. 253-264, 2004.

______. "The coronavirus crisis and countercyclical policies in Brazil". *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, v. 18, n. 21, p. 177-197, 2021.

Prates, D. et al. "Nova lei cambial: um projeto de alto risco". *Valor Econômico,* 25 nov. 2019. Disponível em: https://pedrorossi.org/nova-lei-cambial-um-projeto-de-alto-risco/. Acesso em: 10 abr. 2021.

Rodrigues, D. "Só 8 das 35 prioridades do governo no Congresso devem avançar rapidamente". *Poder 360*, 10 fev. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/congresso/so-8-das-35-prioridades-do-governo-no-congresso-devem-avancar-rapidamente/. Acesso em: 15 fev. 2021.

Rossi, P. et al. "Economia política da austeridade". In Rossi, P. et al. (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018.

Salomon, Marta. "A pedalada de Bolsonaro". *Folha UOL*, 12 fev. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/pedalada-de-bolsonaro. Acesso em: 14 abr. 2021.

Sanches, M. et al. "Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020". *Nota de Política Econômica*, n. 7, MADE/USP, fev. 2021.

Sandbu, M. "Há um novo consenso de Washington, e ele é bem menos fiscalista". *Valor Econômico*, 12 abr. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/04/12/ha-um-novo-consenso-de-washington-e-ele-e-bem-menos-fiscalista.ghtml. Acesso em: 20 abr. 2021.

UOL. "Oposição acusa governo de chantagem por vincular auxílio à PEC Emergencial". *UOL*, 9 mar. 2021. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/09/oposicao-acusa-governo-de-chantagem-por-vincular-auxilio-a-pec-emergencial.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

Valor Econômico. "Previsões pioram e indicam avanço do PIB inferior a 1% em 2022". *Valor Econômico*, 15 de set. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/15/previsoes-pioram-e-indicam-avanco-do-pib-inferior-a-1-em-2022.ghtml. Acesso em: 15 set. 2021.

Veja. "Em vitória de Biden, Congresso dos EUA aprova pacote fiscal de US$ 1,9 tri". *Veja*, 10 mar. de 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/em-vitoria-de-biden-congresso-dos-eua-aprova-pacote-fiscal-de-us-19-tri/. Acesso em: 20 abr. 2021.

Vilella, C. et al. "Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia da Covid-19". *Nota de Política Econômica GESP IE/UFRJ*, jun. 2020.

Capítulo 11

Covid-19, mudanças climáticas e relações internacionais: novas agendas de pesquisa

Carlos R. S. Milani

1. Introdução

A confluência entre a pandemia da Covid-19 e a emergência climática tem produzido intensos debates públicos sobre o *Green New Deal*, os planos de recuperação econômico-ambiental, o estado socioambiental de direito, os cenários ecológicos e sociais de transição, a necessária superação do modelo energético de combustão fóssil, os novos padrões de consumo e estilos de vida, as relações (inclusive de solidariedade) entre as formas humanas e não humanas de vida, entre muitos outros temas. Frequentemente, tais debates partem da premissa de que teremos de reinventar-nos enquanto sociedade e civilização, de que teremos de repensar modelos econômicos e políticos que permitam a superação dessas crises nos curto e médio prazos, mas que também assegurem a nossa viabilidade enquanto espécie humana no futuro.

Pessoalmente, o despertar da pandemia da Covid-19 coincidiu com a conclusão de uma agenda de pesquisa em torno da cooperação internacional para o desenvolvimento, que me havia ocupado nos últimos dez anos. As análises que passei a ler e ouvir sobre as ameaças, as dificuldades de construir consensos em torno de uma ação coletiva global, bem como os riscos associados à disseminação do Sars-CoV-2, lembraram-me, com muitos paralelismos, leituras que eu havia feito nos anos 1990, quando preparava minha tese de doutorado na École, sob a orientação de Ignacy Sachs, no campo da ecopolítica

internacional. Dos caminhos reflexivos à prática acadêmica, em plena pandemia, fui levado a dialogar com colegas de outras disciplinas das ciências sociais, das humanidades, da oceanografia, entre outros campos do conhecimento, para finalmente, ao lado de alguns deles, concebermos o desenvolvimento do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC), lançado na UERJ em 2 de outubro de 2020.[1] Desde então, tenho aprofundado a reflexão sobre como, nas Relações Internacionais, dar conta da complexidade, dos múltiplos setores envolvidos e da interdisciplinaridade das mudanças climáticas.[2] Este texto discorre sobre algumas dessas observações, ainda incipientes, sobre o tema e seus impactos em minhas agendas de pesquisa.

O argumento principal que procuro desenvolver neste capítulo é o seguinte: as ameaças transnacionais à segurança dos Estados, à segurança das populações e dos indivíduos, bem como à segurança da biosfera, não poderão ser enfrentadas enquanto se mantiver viva a utopia moderna baseada em rígidas fronteiras entre nações, impedindo que pelo menos maior coordenação (para não falar em ação coletiva) e compromissos efetivos sejam possíveis no plano global; e enquanto líderes políticos e elites econômicas defenderem modelos neoliberais de desenvolvimento sustentados no papel quase exclusivo das finanças, dos grandes bancos e do complexo dos combustíveis fósseis na economia internacional que funcionem, em última instância, como razão econômica, moral e política de legitimação de políticas antidemocráticas nos Estados Unidos, na Europa, na América Latina, sem esquecer o emblemático caso brasileiro de desmantelamento de políticas públicas de gênero, diversidade, direitos humanos, proteção ambiental, apoio à ciência, vacinação, entre tantas outras (Brown, 2020).

Secundariamente, defendo, neste capítulo, a tese de que a pandemia da Covid-19 ampliou e aprofundou a percepção e a dimensão objetiva das ameaças transnacionais, trazendo assim mais legitimidade, tanto teórica quanto política, à segurança humana global como um conceito da política internacional. Não apenas pelo número de mortes provocadas, mas também pelos efeitos que a Covid-19 tem provocado, visibilizado ou, em alguns casos, intensificado. De fato, em todo o mundo, entre 300.000 a 500.000 pessoas morrem pelo vírus da gripe todos os anos. O vírus Sars-CoV-2 já matou mais de 600.000 pessoas até agora somente no Brasil. A pandemia de gripe de 1957 matou entre 1 e 2 milhões de pessoas em todo o mundo, e a pandemia de gripe de 1968 matou

---

[1] Para uma descrição detalhada dos objetivos e das primeiras atividades desenvolvidas no âmbito do OIMC, ver: www.obsinterclima.eco.br.

[2] Os principais resultados de algumas dessas reflexões encontram-se em: www.carlosmilani.com.br.

entre 2 e 4 milhões de pessoas. Há cerca de 1,3 milhão de mortes por tuberculose a cada ano, 770 mil mortes por infecções por HIV a cada ano e 435 mil mortes por malária/ano. Ou seja, o impacto imaterial e material da pandemia não diz apenas respeito a uma lista quantitativa de indivíduos levados à morte pela doença ou de casos de contaminação pelo vírus. A confluência entre pandemia, disputas hegemônicas entre EUA e China relativas à transição de poder, as crises do capitalismo e a emergência do Antropoceno, termo controverso e popularizado pelo prêmio Nobel de Química Paul Crutzen, produz algo de novo, que leva a ter de considerar a segurança humana global como conceito e como política (Crutzen e Stoermer, 2000).

Para sustentar esses dois argumentos, desenvolvo este capítulo em três seções, organizadas em torno das seguintes perguntas-chave:

1. Quais seriam as semelhanças e as distinções entre as mudanças climáticas e a pandemia da Covid-19?
2. Como se amplia o conceito de ameaça no campo da segurança internacional?
3. Como e por que o negacionismo climático e as chamadas políticas de obstrução à agenda de proteção do clima como bem público global impactam as agendas de política externa?

2. Quais seriam as semelhanças e as distinções entre as mudanças climáticas e a pandemia da Covid-19?

Em termos realistas, a pandemia da Covid-19 mostrou o genuíno significado contemporâneo da segurança humana global. Nenhuma fronteira, nenhum poderio militar, nenhum poder econômico foram capazes de impedir sua difusão mundial. Além disso, a complexidade da pandemia vinculou escalas locais e globais, condições naturais e sociais, o que significa que é preciso entender onde essas escalas e condições se cruzam para poder analisar as consequências espaciais, políticas e sociológicas de Covid-19. O novo coronavírus sozinho não tem discriminado indivíduos, mas desigualdades culturais, sociais, políticas e econômicas preexistentes garantem que o vírus discrimine as condições individuais e coletivas de vivência da pandemia nas diferentes sociedades e nos mais diversos contextos.

Como o mundo é moldado pelo poder econômico, por nacionalismos, discriminações de gênero, racismo, xenofobia, injustiças ecológicas e socioambientais, o

vírus não se espalhou por territórios virgens. Houve variações nas trajetórias nacionais, mas a Covid-19 se instalou empiricamente sobre uma realidade moldada por sistemas sociais, políticos e econômicos anteriores. No seio da população mundial, quem tem podido seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde para se defender contra o novo coronavírus? Como aqueles que não possuem um lar se protegeram? E se o lar não for seguro, por exemplo, devido à violência doméstica, o que significou estar em segurança, principalmente para as mulheres e as crianças? Quem são os profissionais de saúde e os agentes de entrega do "capitalismo plataformizado" (expressão de Ricardo Antunes)[3] que garantiram não apenas a segurança daqueles que podiam ficar em casa, mas também os padrões operacionais mínimos do sistema econômico? Quem foi obrigado a trabalhar em condições de risco para alimentar suas próprias famílias? Quem teve acesso a sabão ou água potável? A construção de respostas a tais perguntas passa, claramente, pelo reconhecimento de que nem mesmo os meios de comunicação tradicionais e os governos neoliberais conseguiram evitar o fato de que a pandemia da Covid-19 pôs ainda mais à mostra a realidade grosseira das desigualdades sociais e econômicas, no Brasil e no mundo. A construção dos diagnósticos da vulnerabilidade humana nos impôs reconhecer a "vulnerabilização" enquanto processo, em que se entrecruzam, dialeticamente, o sanitário, o ambiental-ecológico, o cultural-educacional e o político-econômico (Ribot, 2014).

Além disso, uma impressionante marca dessa pandemia tem sido a experiência antropológica, mundial, local e concomitante, do medo e da morte em lapsos tão curtos de tempo. A Covid-19 se expandiu como uma ameaça existencial à segurança individual e coletiva. Indivíduos de todas as geografias sentiram essa ameaça à saúde em termos muito concretos e sem muita mediação intelectual, midiática ou política. Claro que houve um efeito de hipérbole da mídia, que pode ter inclusive acelerado processos decisórios, mas que efetivamente se concentrou em números absolutos, independentemente dos contextos, tornando, assim, politicamente visíveis as mortes da Covid-19. A mídia tem dado um enfoque estreito, centrado nos números, mas que acabou desempenhando um papel importante no entendimento da magnitude da ameaça, alimentando o medo e o pânico como fatos geradores de consciência (ainda limitada) na ausência de outras evidências.

---

[3] Vide a palestra de Ricardo Antunes (Antunes, 2021), bem como a coletânea por ele organizada (Antunes, 2020).

Diferentemente das mudanças climáticas, em que subjetividade, acesso à informação, modelagem de dados climáticos e interpretação dos dados desempenham um papel central na construção das mudanças climáticas antropogênicas como um problema político, a Covid-19 tem sido uma experiência individual e coletiva que ocorre sem que haja muitos agentes intervenientes na construção primária de sua representação social. As mudanças climáticas apelam para representações sociais de longo prazo sobre os meios de subsistência sustentáveis no planeta, enquanto a Covid-19 apresenta a ameaça de morte rápida de pessoas conhecidas, trabalhadores da saúde, familiares, e isso com uma compreensão mais direta da emergência. A relação entre mudanças climáticas e segurança, apesar de muito disseminada nos debates acadêmicos, ainda é contestada nas práticas dos Estados, não se convertendo, ainda hoje, em políticas efetivas de estratégias pró-clima no âmbito global, e isso apesar das inúmeras promessas formuladas em diferentes COPs desde 1994 (Conference of Parties, em referência aos estados signatários da convenção assinada no Rio de Janeiro em 1992). E, como já disse, os interesses econômicos têm papel nessa conexão imperfeita entre segurança e mudanças climáticas.

Outra diferenciação possível entre mudanças climáticas e pandemias como a da Covid-19 tem a ver com os conceitos de risco e ameaça. O risco seria uma ameaça potencial, de longo prazo, caracterizando-se por um tal nível de incerteza que conduz a um sentimento mais difuso de desconforto ou de insegurança em relação ao futuro. A ameaça é mais direta, urgente e existencial. O risco nos convida, como diria Ulrich Beck, a "calcular o incalculável" (Beck, 2010; Domingues, 2021; Tostes et al., 2021). Conceber as mudanças climáticas enquanto risco e as pandemias atuais enquanto ameaças pode ser uma diferenciação conceitual que traga rendimentos analíticos em pesquisas futuras.

Outro ponto importante: como lembra Dale Jamieson, a mudança climática é uma abstração do clima que as pessoas experimentam enquanto tempo previsto e anunciado nos jornais da TV e nas estações de rádio. E esse clima enquanto tempo muda semanalmente ou até no âmbito de um mesmo dia (Jamieson, 2011). Se o Climatempo muda, isso nunca é vivenciado como um problema no senso comum, como construir uma narrativa sobre as mudanças climáticas que leve indivíduos, grupos e sociedades à consciência necessária da emergência contemporânea que elas representam. Portanto, embora o termo "mudanças climáticas" seja mais preciso ao remeter ao funcionamento

interdependente entre terra, oceanos e atmosfera, ele é muito complexo e abstrato, principalmente quando comparado ao termo de uso anterior, qual seja, aquecimento planetário. Essa passagem de um termo menos preciso, porém mais concreto, a outro mais preciso, porém muito complexo e abstrato, produziu inúmeros debates sobre as mudanças climáticas em solos férteis para diversas interpretações e perspectivas, inclusive para o surgimento do negacionismo climático.

As mudanças climáticas se incluem na classe desses objetos especiais que Timothy Morton chamou de "hiperobjetos" (Morton, 2010). Hiperobjetos seriam um tipo relativamente novo de objetos que, segundo o autor, desafiam a percepção que temos (ou que o senso comum tem) do tempo e do espaço, porque estão distribuídos de tal maneira pelo globo terrestre que não podem ser apreendidos diretamente por nós, ou então que duram ou produzem efeitos cuja duração extravasa enormemente a escala da vida humana conhecida. Nesse mesmo sentido, Deborah Danowski (2018) compara as mudanças climáticas com os armamentos nucleares e o inverno nuclear, porquanto ambos os fenômenos apresentam singularidades semelhantes quanto à temporalidade, tipo de ameaça e impacto sobre a realidade. Ou seja, não há mais controvérsia científica sobre as mudanças climáticas, a menos que se queira desafiar todo o trabalho já realizado até hoje pelos cientistas do clima e outros estudiosos no âmbito do Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas (IPCC, da sigla em inglês para International Panel on Climate Change), por exemplo.

Por conseguinte, fica cada vez mais difícil, cientificamente falando, para nos perguntarmos se as mudanças climáticas são reais ou não, se são antropogênicas ou não, nem se as suas consequências são ou serão graves ou não. Isso tudo já está estabelecido e é aceito quase com unanimidade pela comunidade científica. O que ainda se discute é a dimensão do fenômeno, a velocidade do aumento das temperaturas, o índice do derretimento das geleiras e da elevação do nível do mar, a maneira pela qual o aquecimento global vai agravar a acidificação dos oceanos etc. Por isso, o IPCC tem usado cenários, dos mais otimistas aos mais pessimistas, para que gestores públicos e privados, tomadores de decisão e a sociedade em geral possam conceber políticas públicas de mitigação e de adaptação ao fenômeno, do local ao global, no curto e no médio-longo prazos.

Independentemente das singularidades de cada um dos fenômenos, no entanto, o que aproximaria, no plano das Relações Internacionais, os riscos associados às

mudanças climáticas e as ameaças trazidas pela Covid-19 ao cenário global? Os dois fenômenos reforçam inúmeras tensões geopolíticas, e aqui vou citar apenas duas delas. Primeiramente, a tensão entre sua disseminação global e transnacional e o princípio da soberania como lócus de responsabilidade política. Este é um velho paradoxo nas Relações Internacionais, analisado por Kenneth Waltz: o paradoxo de Waltz se aplica perfeitamente a ataques militares de adversários externos contra o território soberano de outro Estado (Waltz, 1979). Seu paradoxo também demonstra como é importante caracterizar adequadamente a natureza da ameaça para determinar respostas políticas adequadas. Por sua natureza, um ataque militar de uma força armada é absolutamente diferente de epidemias transnacionais ou eventos catastróficos imprevisíveis relacionados às mudanças climáticas. A segurança do Estado soberano (ameaçada por exércitos inimigos) é distinta da segurança dos indivíduos e das populações e também da segurança dos sistemas vitais. Estas duas últimas formas de segurança exigem diferentes modos de intervenção dos governos, nacional e internacionalmente. Uma nova concepção de segurança, mais ampliada, faz-se necessária a fim de incluir a segurança do Estado, a segurança das populações e dos indivíduos e a segurança da biosfera (como um sistema de suporte à vida) e dos ecossistemas (Rodrigues, 2012).

Como John Agnew recorda em seu conceito de "armadilha territorial" (Agnew, 2009), ignorar a realidade das ameaças transnacionais globais levaria os tomadores de decisão a imaginarem o mundo como uma série de caixas separadas, que, individualmente, acabam conduzindo a escolhas irracionais do ponto de vista coletivo ou do conjunto das caixas. Além disso, o que a pandemia da Covid-19 demonstrou exemplarmente é que as soluções locais variam entre países e regiões. E essa variação pode ter efeitos negativos em outros contextos, individual e coletivamente. A única adoção de soluções locais para lidar com ameaças globais pode produzir resultados irracionais. Até países com trajetórias passadas de políticas de assistência social, de *welfare* e sistemas menos desiguais de acesso à assistência e à saúde pública têm sido confrontados com dificuldades em lidar com a disseminação do novo coronavírus. Tais países não são indefesos quando comparados a muitos países em desenvolvimento, mas também são vulneráveis à pandemia.

A segunda tensão geopolítica que quero destacar neste breve texto refere-se ao sentimento de emergência que a Covid-19 produziu em oposição a um sistema multilateral que, sem dúvida, carece de capacidades operacionais e não logra impor padrões de

comportamento obrigatório às diferentes unidades soberanas. Ou seja, encontram-se em contradição o sentimento e a percepção de emergência, de um lado, *versus* a permanência de um sistema multilateral que carece de habilidades operacionais decorrentes de uma concepção ampliada da responsabilidade política. Na pandemia, a OMC tem apenas o mandato de recomendar aos Estados-membros a adoção de medidas de prevenção, controle e monitoramento. O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU) pouco discutiu o tema da pandemia, apesar dos esforços do Secretário-Geral, Antônio Guterres. Quanto às mudanças climáticas, o multilateralismo tem sido pouco efetivo na adoção de medidas coercitivas com base nos consensos gerados nas diferentes COPs, em particular, na última negociação em Glasgow, em 2021, e no âmbito do IPCC.

Em 2007, por iniciativa do Reino Unido, o CS-ONU realizou um primeiro debate, em que se discutiram as mudanças climáticas em relação a temas de segurança. Não houve consenso, mas foram inaugurados os debates sobre as mudanças climáticas no CS-ONU. Em 2011, uma declaração presidencial do CS-ONU solicitou ao Secretário-Geral da ONU, Ban-Ki Moon, que fornecesse informações contextuais sobre as mudanças climáticas em seus relatórios ao Conselho. No entanto, a resposta do sistema foi morna. Ao longo dos anos, os EUA, a França e o Reino Unido trabalharam juntos para garantir a presença das mudanças climáticas na agenda do conselho. A Rússia e a China, por outro lado, tradicionalmente responderam, sugerindo que o tópico era da responsabilidade de outros órgãos das Nações Unidas, como a Assembleia Geral, o Programa das Nações para o Meio Ambiente (Pnuma) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Essa postura foi amplamente apoiada pelo G77, o grupo de 135 estados menos desenvolvidos e, por extensão, pela maioria dos 193 estados membros da ONU.

No entanto, o ano de 2017 assistiu a uma mudança no *status quo*. Desde então, o Conselho de Segurança tem tido aumento drástico no número de reuniões sobre o tema de fenômenos naturais sob diferentes formatos e temas, das normas ambientais e riscos de segurança relacionados ao clima à multiplicação de desastres naturais e eventos extremos (furacões, tufões, ciclones etc). Fora do CS-ONU, os EUA anunciaram sua retirada do Acordo de Paris em 2017, atitude revertida somente em 2021 com a chegada de Joe Biden à presidência dos EUA. Em 2017, poucos dias depois do anúncio de Donald Trump, a China se ofereceu como parceira climática alternativa

para a União Europeia, enquanto, ao mesmo tempo, Beijing anunciava sua lealdade ao multilateralismo na Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial em Davos. Em 2018, a China ajustou sua posição no Conselho de Segurança e declarou a mudança climática como relevante em um contexto de segurança, tendo em vista seu desejo de melhorar a cooperação multilateral e adotar uma abordagem abrangente aos riscos de segurança. Desde então, a China tem aceitado ir além do princípio das responsabilidades comuns, porém, historicamente diferenciadas, mas mantém a energia produzida pelo carvão como fonte estratégica para o seu desenvolvimento econômico. Nas recentes negociações durante a COP26, em Glasgow, mais de 40 países (incluindo Alemanha, Países Baixos, Polônia e Reino Unido, por exemplo) comprometeram-se a abandonar o carvão em favor de outras energias limpas em uma carta do presidente da COP, mas China e Índia se recusaram a assinar a declaração.[4]

De um lado, os EUA dependem enormemente de petróleo e gás como fontes de energia em sua matriz nacional de consumo (em torno de 65%, no total); de outro, a China tem no carvão seu calcanhar de Aquiles (aproximadamente 58% de sua matriz depende do carvão). A transição energética parece ainda distante para as duas principais economias do planeta, responsáveis conjuntamente por quase 50% das emissões globais de gases de efeito estufa. Sem forte engajamento de Washington e Beijing, de fato, nenhuma ação coletiva global terá efetividade nesse campo crucial das negociações multilaterais contemporâneas.

3. Como se amplia o conceito de ameaça no campo das Relações Internacionais?

Nas áreas de política externa, estudos de defesa ou, ainda, nos estudos sobre segurança internacional, os pesquisadores tendem cada vez mais a se afastar de uma compreensão exclusivamente militar e estratégica para definir ameaças, vulnerabilidades, riscos e interesses nacionais (e coletivos). Esses debates sobre o significado da segurança também se devem a uma constelação importante de questões transnacionais e ambientais que constroem o tecido da segurança de um Estado, de sua sociedade e de sua integridade territorial. As secas deixam as pessoas sem alimento e sem água; as enchentes destroem suas casas; a destruição de florestas associada a elevações das temperaturas aumenta a circulação de patógenos; o aumento do nível dos mares pode

[4] UNFCC, 2021.

fazer desaparecer Estados insulares; ou seja, a interface entre mudanças climáticas e segurança não poderia ser mais evidente no mundo contemporâneo (Milani, 2011).

Já nos anos 1990 – em uma era pós-Guerra Fria, caracterizada por crescentes fluxos transnacionais, maior densidade dos movimentos ambientais nos âmbitos nacional e internacional, mas também por processos políticos de aumento da conscientização ecológica –, a questão ambiental foi-se convertendo em uma das áreas críticas na agenda de segurança. No entanto, como afirma o professor Edward Page, a segurança parece ser um exemplo claro de um conceito que é propenso a uma disputa interminável e irresolúvel em relação ao seu significado e quanto à formulação e à aplicação de políticas públicas. Como todo conceito, a segurança parte de premissas normativas que mudam a abrangência e o escopo de noções correlatas ao campo da segurança, tais como ameaça, risco, perigo e vulnerabilidade (Page, 2008).

A análise da política externa classicamente orientou suas lentes para as ações dos governos nacionais, principalmente aquelas relacionadas a questões diplomáticas ou militares, refletindo assim uma visão excessivamente simplificada de um mundo justificado com base no interesse nacional e nas ameaças à segurança do território soberano. Em uma perspectiva centrada exclusivamente no Estado, a segurança seria apenas nacional, portanto, nesse sentido, as ameaças ambientais e as ameaças sanitárias à segurança nacional deveriam ser tratadas pelas autoridades governamentais nacionais. O campo da análise de política externa aumentou em escopo e escala, tornando-se mais pluralista em suas visões quanto a agentes e agendas, desde, pelo menos, o início dos anos 1990 (Hill, 2003; Lentner, 2006; Pinheiro e Milani, 2012). No bojo desse movimento, as transformações ambientais e a Covid-19 são fenômenos adicionais e de fundamental importância, que desafiam duas premissas clássicas que estão na base das visões tradicionais da política externa: (i) a premissa de que o Estado-nação é relativamente absoluto na definição de seus interesses de segurança soberana; (ii) a premissa de que apenas as relações interestatais definem a geopolítica global. A integração da noção de segurança ambiental, de segurança sanitária (entre outras dimensões da segurança) nos campos de estudos de segurança e análise de política externa torna essas duas premissas, pelo menos em sua forma absoluta, muito menos válidas analiticamente.

O grande dilema, já declarado explicitamente no Relatório Brundtland em 1987, lembra que a Terra é uma, mas o mundo, ao contrário, é composto por várias unidades estatais. Todos nós dependemos da biosfera como suporte para o desenvolvimento de

nossas vidas. No entanto, cada comunidade, cada país, cada unidade tende a lutar por sua própria sobrevivência e prosperidade, de regra, expressando pouca consideração pelo impacto que suas próprias atividades podem produzir nas outras comunidades, nos outros países, nas demais unidades desse complexo sistema-Terra (Brundtland Report, 1987). Sabe-se, hoje, que as mudanças climáticas induzidas pelas emissões de CO2 representam perigos de longo prazo para a segurança individual e coletiva das diferentes unidades que compõem o sistema-Terra. Sendo essas unidades marcadas por forte interdependência, pode-se antecipar cooperação, mas também conflitos, entre eles, os distributivos. Ademais, em contextos de interdependência, definir as normas que regulam as relações entre os agentes é expressão de poder. Isso é ainda mais complexo quando se trata de construir novas normas internacionais em processos de transição ou de mudança de poder, como parece ser o caso nos dias de hoje na relação EUA-China.

Voltando aos significados de segurança, ademais das deficiências associadas ao sistema interestatal para lidar com questões globais de segurança ambiental e sanitária, há que se lembrar, no entanto, outro grande obstáculo que pode dificultar a concepção e a implementação de mecanismos e estruturas eficazes de governança global que se relacionam com o poder extraordinário das empresas transnacionais. Das 100 maiores economias do mundo atual, 51 são corporações. E as 500 maiores empresas controlam quase dois terços do comércio mundial. Mais do que isso, segundo o Atlas do Antropoceno, 25 empresas hoje respondem pela metade das emissões globais de GEE (Gemenne et al., 2019). E o que muitos estudos sobre segurança coletiva, humana e planetária apresentam em comum, no entanto, é uma tendência a ignorar as responsabilidades das grandes corporações na produção do contrário dos bens públicos globais, que alguns autores chamam de *global public bads* ou *global public evils* (Bodansky, 2012; Jakobi, 2013).

Como garantir a segurança humana global sem levar em consideração os efeitos negativos da ação transnacional das corporações, e não apenas as dificuldades engendradas por um sistema interestatal que prima pela defesa dos interesses nacionais? Essa é uma pergunta-chave para futuras pesquisas no campo da política internacional das mudanças climáticas. Ou seja, é também fundamental entender como o capitalismo global se organiza e produz efeitos negativos sobre a segurança humana global, particularmente, o papel central e complexo dos combustíveis fósseis.

As corporações precisam estar, elas também, no centro dos debates sobre mudanças climáticas. Precisamos entender se, como e por que financiam campanhas negacionistas e por que defendem apenas soluções voluntárias na regulação dos chamados efeitos externos negativos.

Por exemplo, no Brasil, em 2019, aproximadamente 3,8 milhões de acres de floresta tropical úmida primária foram destruídos. A Global Forest Watch diz que, em 2019, o Brasil representou um terço do desmatamento do mundo, afetando os meios de subsistência das populações indígenas e o manejo sustentável da Amazônia. Esses números destacam como o Estado soberano pode arriscar denúncias de irresponsabilidade em relação a bens públicos nacionais que também são relevantes regional e globalmente. No entanto, esses números também revelam o movimento da fronteira do agronegócio em direção à Amazônia e os efeitos do extrativismo mineral.[5]

Com qual conceito de segurança, portanto, seria importante trabalharmos para dar conta das ameaças tradicionais, mas também das novas ameaças advindas do sistema capitalista interestatal contemporâneo? Aqui desenvolvemos algumas propostas para uma agenda futura de pesquisas sobre segurança humana global. Uma primeira abordagem conceitual abrange três dimensões: a segurança dos Estados (territorial); a segurança das populações (como responsabilidade dos Estados); a segurança da biosfera (como sistema de suporte vital). Uma segunda abordagem multidimensional (presente já no relatório sobre desenvolvimento humano, do Pnud, publicado em 1994) trata a segurança humana como a proteção das pessoas diante de ameaças crônicas, como a fome, a doença e a repressão, mas também de mudanças súbitas ou violentas em seu modo de vida. Segundo o Pnud, haveria sete dimensões nessa concepção de segurança humana: econômica, alimentar, sanitária, comunitária, ambiental, política e pessoal.

Muitas comunidades políticas já integram as ameaças transnacionais em suas estratégias de defesa: é o caso do National Security Strategy dos EUA de 2015, da European Security Strategy de 2013 (desde 2003), do White Paper do Ministério da Defesa da Alemanha de 2006 (desde 1994, isso já vinha acontecendo). No caso do Brasil, o meio ambiente aparece nos documentos oficiais mais no sentido da proteção soberana dos recursos naturais e os fenômenos climáticos não são definidos como ameaça à segurança das populações, da sociedade e dos ecossistemas situados no território brasileiro. Ou seja, no caso brasileiro, ainda não se verifica a tendência

---

5 Ver Global Forest Watch, 2021.

de ampliação do sentido de segurança: a deterioração drástica do meio ambiente não é concebida como uma ameaça fundamental à segurança coletiva, ilustrando a permanência, no caso brasileiro, de visões mais estreitas atreladas a uma concepção apenas militar-estratégica clássica da segurança. Comparar a realidade brasileira com a de outras potências regionais do Sul parece-nos fundamental em etapas futuras de nossa pesquisa.

4. Como e por que o negacionismo climático e as chamadas políticas de obstrução à agenda de proteção do clima como bem público global impactam as agendas de política externa?

Ao final dos anos 1980, cientistas reunidos no âmbito do IPCC produziram amplo consenso em torno da alta probabilidade das contribuições da humanidade (e do capitalismo) para o fenômeno das mudanças climáticas. Desde então, convenções e protocolos climáticos foram assinados, políticas nacionais foram definidas, compromissos foram assumidos, cenários de transição energética foram delineados, organizações da sociedade civil e redes de ativismo climático se difundiram nos espaços políticos nacionais e transnacionais, mas também se reforçaram as redes e as dinâmicas políticas de obstrução (*politics of obstruction*) ao reconhecimento das mudanças climáticas como um problema social, econômico e político, do local ao global. O negacionismo climático pode ser considerado como uma ferramenta política, usada nos âmbitos nacional e transnacional, a fim de deslegitimar a ciência, as políticas de regulação (via legislação ou via mercado), as mudanças de padrões de produção, circulação e consumo de bens e serviços na economia capitalista, mas é também uma ruptura com a racionalidade moderna de separação entre os temas religiosos e científicos, entre as esferas da fé individual e da vida coletiva. Por meio do negacionismo climático, movimentos religiosos também produzem suas próprias narrativas e tentativas de explicação sobre o fenômeno das mudanças climáticas e o Antropoceno.

O que negam os negacionistas climáticos? Negam a tendência de aquecimento global associada às emissões de CO_2, negam a causa antropogênica das mudanças climáticas, negam seus impactos (considerando-os mais benéficos do que nefastos), afirmam que o IPCC é uma fraude científica. Parafraseando Stanley Cohen, existem três tipos básicos de negacionismo (em geral e no campo climático também): o negacionismo literal, afirmando que algo não aconteceu ou não é verdade; o negacionismo

de interpretação, dizendo que as mudanças climáticas seriam efeito da natureza, que não haveria urgência ou que encontraremos facilmente uma solução; e o negacionismo de escolha (que o autor chama de *implicatory*), quando os indivíduos escolhem negar por seus valores, suas crenças ou sua ideologia (Cohen, 2001).

Do ponto de vista conceitual, é importante esclarecer que negacionismo e ceticismo não são sinônimos. O ceticismo é uma postura filosófica (saudável) praticada no mundo científico, mas igualmente por indivíduos que cultivam a dúvida diante das muitas incertezas que nos cercam. Ao tentar explicar as mudanças climáticas não por meio da superstição e de dogmas religiosos, o ceticismo genuíno faz parte do processo criativo da ciência. O ceticismo move cientistas e defensores da razão na busca por evidências, uma vez que o método científico não busca a certeza ou a verdade. O relatório do IPCC de 2007, por exemplo, afirma que há 90% de chance de que as mudanças climáticas sejam antropogênicas. Claro que existem partes obscuras sobre as causas e a trajetória das mudanças climáticas, mas existem muitas outras absolutamente claras e resultantes de convergências científicas. O negacionismo é distinto do ceticismo, uma vez que se recusa a acreditar em algo apesar das provas acumuladas de sua existência. Não se trata de buscar entender o fenômeno, mas de negar suas evidências. O ceticismo faz bem à ciência e à sociedade, o negacionismo não. O ceticismo é criativo, o negacionismo silencia ou busca silenciar.

Embora tenha suas origens, sobretudo, nos EUA e no Reino Unido, o negacionismo climático tem-se difundido, principalmente por meio de *think tanks* conservadores, em países como Alemanha, Austrália, França, países nórdicos e, mais recentemente, tem-se disseminado em países em desenvolvimento, inclusive no Brasil. Ao longo dos anos 1980, o campo da política internacional se mobilizou (em 1985, em Viena, com uma conferência de *experts* e, em 1988, com a criação do IPCC). Quase concomitantemente, em 1989, criou-se o George Marshall Institute e a Global Climate Coalition (ambas organizações negacionistas). Muitos analistas estudaram as origens do negacionismo no mundo anglo-saxão, a exemplo de Riley Dunlap, Naomi Oreskes e Erik Conway (Dunlap, 2013; Hulme, 2009; McKie, 2019; Norgaard, 2011; Oreskers e Conway, 2019). No Brasil, algumas pesquisas, como as de Jean Miguel e Rose Marie Santini, apontam para o modo como se constroem os pilares narrativos do negacionismo: o governo federal vai fazer a Amazônia ser boa de novo, o exército é a proteção da Amazônia, o agro protege a Amazônia, os incêndios não são tão numerosos, tudo

não passa de uma articulação internacional de interesses escusos (Miguel, 2020; Santini et al., 2022).

Os efeitos do negacionismo climático sobre a política e as interfaces que existem entre o negacionismo e a ascensão de políticas antidemocráticas em muitos países do Norte e do Sul são inúmeros. O negacionismo participa dos modos como a democracia vai-se desconstruindo, atuando principalmente por meio das redes sociais e de blogs na Internet. Ele é coadjuvante dos processos de crise da representação e reforça o papel do neoliberalismo como razão moral e política, para usar os termos de Wendy Brown (Brown, 2020). O negacionismo climático, como outros negacionismos, adota posturas de confrontação e de negação das mudanças climáticas e de sua gravidade. Seus agentes são profissionais da controvérsia, geram e difundem *fake news*, acreditam em teorias da conspiração. Também mobilizam falsos especialistas e procuram difundir mensagens que esperam o impossível dos cientistas: a certeza e a verdade. A pesquisa sobre obstrução e atraso climático é dominada por estudos dos e sobre os EUA, Europa e Austrália. Esses estudos examinam os contornos e as profundidades dos movimentos de obstrução que se manifestam dentro do Norte Global. Muito menos se sabe sobre a obstrução climática em todo o Sul Global, razão pela qual, em meio à crise da Covid-19, abrimos essa frente de pesquisa em parceria com o Climate Social Science Network, da Universidade de Brown nos EUA.[6]

5. Conclusão

Duas notas preliminares a título de conclusão. Em primeiro lugar, a mobilização do léxico de segurança na definição de segurança humana global pode gerar arrepios e críticas de que seria uma “securitização” de agendas sanitárias e ambientais. Isso é um fato, mas considero que seja inevitável. E, mais importante, na esteira do livro *The securitisation of climate change*, publicado por pesquisadores da Universidade de Tubingen, as securitizações ocorrem de modo diverso nos diferentes ambientes nacionais (Diez et al., 2016). O relevante, acredito, é que a segurança humana global (ou a segurança planetária, nos termos propostos pelo Professor Thiago Rodrigues, da Universidade Federal Fluminense) também conecta a agenda de segurança à do desenvolvimento. O foco nas ameaças à saúde e nos riscos associados às mudanças

6 Mais detalhes estão disponíveis em: Climate Social Science Network, 2021.

climáticas como um problema global de segurança humana pode dar origem a novas métricas para a triagem e o monitoramento de políticas públicas nacionais e internacionais. Políticas que aumentam a insegurança humana global, reduzindo o acesso das pessoas à água, saneamento, serviços de saúde e necessidades básicas, devem ser avaliadas negativamente nos indicadores de desenvolvimento. Políticas que comprometam a segurança da população e dos sistemas vitais da biosfera também devem ser valoradas negativamente.

Isso é particularmente importante, agora que o Human Development Report deu início ao processo de revisão do indicador de desenvolvimento humano, no sentido de incluir a dimensão ecológica e ambiental na sua cesta de indicadores do desenvolvimento. Teremos aprendido as lições da crise engendrada pela pandemia de Covid-19? Terá essa crise servido de ensaio geral para a próxima crise? Como estudioso das RI, baseado, física e epistemologicamente, no Sul da política internacional, acredito ser preciso monitorar e analisar as realidades nacionais e internacionais, povoando-as com as nossas visões sobre os temas globais, tradicionalmente operados intelectualmente por acadêmicos do Norte e, frequentemente, em chaves cosmopolitas sem enraizamento nos contextos do Sul ou em chaves estratégicas à luz dos interesses das potências centrais.

Em segundo lugar, deve-se lembrar que o sentimento de emergência global que a Covid-19 gerou não é uma crise que a ciência e algumas instituições não previram. A OMS revisou sua estrutura global para gerenciar surtos epidêmicos com base em experiências epidemiológicas anteriores; adotou várias medidas de cautela em seu *Relatório anual sobre a preparação global para emergências em saúde*, publicado em setembro de 2019. O Mecanismo de Financiamento de Emergência Pandêmico do Banco Mundial de 2016 é outro exemplo de um programa de alerta antecipado disponível para a comunidade internacional, que deveria estar atenta aos apelos de formulação de políticas bem antes da crise pandêmica deflagrada em março de 2020. Os políticos ouvirão a comunidade científica? Os negacionistas climáticos, os fatalistas do clima (os movimentos contrários à ciência e aos intelectuais, as redes antivacina e as lideranças antidemocráticas conquistarão os ouvidos dos tomadores de decisão e terão apoio popular? Estas, entre outras, são questões para futuras pesquisas que implicam estudar as relações entre esses diferentes fenômenos e suas implicações para as agendas de política externa, no Brasil e em outros países do Sul.

Referências

Agnew, John. *Globalization and sovereignty: beyond the territorial trap*. Lanham: Roman & Littlefield, 2009.

Antunes, Ricardo (org.). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Boitempo, 2020.

______. "Ciclo de palestras 2021.2: três teses sobre o trabalho na era da uberização – Ricardo Antunes". IESP-UERJ, 13 set. 2021. 1 vídeo (125 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=y7v32pTbbDE. Acesso em: 28 dez. 2021.

Beck, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.

Bodansky, Daniel. "What's in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy". *European Journal of International Law*, v. 23, n. 3, p. 651-668, 2012.

Brown, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: *a ascensão da política antidemocrática no ocidente.* São Paulo: Editora Politeia, 2020.

Brundtland Report. *Our common future*. N. York: Nações Unidas, 1987.

Cohen, Stanley. *States of denial*: *knowing about atrocities and suffering*. Cambridge, UK: Polity, 2001.

Crutzen, Paul J. e Stoermer, Eugene F. "The Anthropocene". *Global Change Newsletter*, n. 41, p. 17-18, 2000.

CSSN – Climate Social Science Network. "Is climate obstruction different in the global south? Observations and a preliminary research agenda". *Climate Social Science Network*, 7 out. 2021. Disponível em: https://www.cssn.org/is-climate-obstruction-different-in-the-global-south-observations-and-a-preliminary-research-agenda/. Acesso em: 28 dez. 2021.

Danowski, Deborah. *Negacionismos*. N-1 edições (série Pandemia), 2018. Disponível em: https://issuu.com/n-1publications/docs/cordel_negacionismos. Acesso em: 28 dez. 2021.

Diez, Thomas et al. *The securitisation of climate change: actors, processes and consequences*. Londres: Routledge, 2016.

Domingues, José Mauricio. *Mudança climática e sociologia, subjetividade coletiva e tendências de desenvolvimento – Cadernos do OIMC*, Rio de Janeiro, n. 2, 2021. Disponível em: http://obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2021/10/Cadernos-OIMC-02-2021.pdf. Acesso em: 28 dez. 2021.

Dunlap, Riley. "Climate change skepticism and denial: an introduction". *American Behavioral Scientist*, v. 57, n. 6, p. 691-698, 2013.

Gemenne, François et al. *Atlas de l'anthropocène*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2019.

Global Forest Watch. "Painel de florestas primárias e perda de cobertura arbórea: Brasil". *Global Forest Watch*, 2021. Disponível em: https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/BRA. Acesso em: 28 dez. 2021.

Hill, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave, 2003.

Hulme, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction, and opportunity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

Jakobi, Anja P. *Common goods and evils: the formation of global crime governance.* Oxford: Oxford University Press, 2013.

Jamieson, Dale. "Energy, ethics and the transformation of nature". In Arnold, Denis (org.). *The ethics of global climate change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 16-37.

Lentner, Howard H. "Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange". *Review of Policy Research*, v. 23, n. 1, p. 169-181, 2006.

McKie, Ruth E. "Climate change counter movement neutralization techniques: a typology to examine the climate change counter movement". *Sociological Inquiry*, v. 89, n. 2, p. 288-316, 2019.

Miguel, Jean. "Negacionismo climático no Brasil". *Coletiva*, Dossiê 27, Crise climática, 2020.

Milani, Carlos R. S. *Blog pessoal de Carlos R. S. Milani*. Disponível em: www.carlosmilani.com.br. Acesso em: 28 dez. 2021.

______. "Environmental security studies". In Badie, Bertrand et al. (org.). *International Encyclopedia of Political Science*. Londres: Sage Publications, 2011. v. 3, p. 782-787.

Morton, Timothy. *The ecological thought*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010.

Norgaard, Kari M. *Living in denial, climate change, emotions and everyday life*. Cambridge, Massachussetts: MIT Press, 2011.

OIMC – Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas. *Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas*. Disponível em: www.obsinterclima.eco.br. Acesso em: 28 dez. 2021.

Oreskes, Naomi e Conway, Erik M. *Merchants of doubt*. New York: Bloomsbury Publishers, 2019.

Page, Edward. "Distributing the burdens of climate change". *Environmental Politics*, v. 17, n. 4, p. 556-575, 2008.

Pinheiro, Leticia e Milani, Carlos R. S. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

Ribot, Jesse. "Cause and response: vulnerability and climate in the anthropocene". *Journal of Peasant Studies*, v. 41, p. 667-705, 2014.

Rodrigues, Thiago. "Segurança planetária: entre o climático e o humano". *Ecopolítica*, n. 3, p. 5-41, 2012.

Santini, Rose Marie et al. "There's no smoke without fire: comparing legacy media coverage and junk news narratives on the Amazon fire season in Brazil". In Jamil, Sadia et al. (ed.). *Environmental Journalism in the Global South*. Londres: Palgrave MacMillan, 2022.

Tostes, Ana Paula et al. *Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (2021-2022)*: *pesquisa, formação e incidência – Cadernos no OIMC*, Rio de Janeiro, n. 1, 2021. Disponível em: http://obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/Cadernos-OIMC-01-2021.pdf. Acesso em: 28 dez. 2021.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. "Global coal to clean power: transition statement". In *UN Climate Change Conference*, Glasgow, 31 out.-12 nov. 2021. Disponível em: https://ukcop26.org/global-coal-to-clean-power-transition-statement/. Acesso em: 28 dez. 2021.

Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. Berkeley: UC-Berkeley University Press, 1979.

Posfácio: Diálogo com César Guimarães

Este diálogo, conduzido por Carlos R. S. Milani, foi gravado no dia 29 de janeiro de 2022, na residência do Professor César Guimarães, no Rio de Janeiro, com o consentimento do entrevistado. Em 19 de março de 2022, a atual versão transcrita foi revisada por ambos em torno de mais um diálogo.

Carlos Milani (CM) – Então, querido César, o nosso objetivo é gravar uma conversa sobre a pandemia de Covid-19, suas relações com outras crises existentes no Brasil e no mundo e seus impactos nas ciências sociais e nas humanidades.

César Guimarães (CG) – É... Não faltam, no presente livro, contribuições de cientistas políticos do IESP que se dedicam a vários ângulos possíveis, entre outros, à presença da pandemia no Brasil e como ela afeta e como ela pode afetar, como ela pode ser vista pela ciência política.

CM – E pela sociologia também, não é?

CG – E pela sociologia.

CG – Certamente haveria outros ângulos, mas não são poucos os que aqui foram tratados, o que empresta uma validade muito grande ao nosso trabalho. Eu creio ser ainda um cientista político. Aliás, nunca abandonei essa hipótese. E, se é pra falar de ciência política, eu vou começar pelo mais político dos fenômenos, pelo menos no meu entender. Chama-se capitalismo. O capitalismo contemporâneo desmentiu todas, rigorosamente, todas aquelas previsões catastróficas de sua destruição. Não só isso, mas não há nada que se lhe ponha no lugar. Vivemos no capitalismo, e não há alternativa. A única previsão interessante e a única que Marx de certa maneira acertou é quanto à natureza global do capitalismo. Não há país, não há área do mundo que não seja afetada ou que não faça parte do sistema da globalização, do sistema global do capitalismo. Pelo bem ou pelo mal, em geral pelo mal [risos]. Tendo em mente isso, e também Marx se referia a isso, não há atividade humana ou relação entre pessoas que não seja afetada de alguma forma pelo capitalismo. E é muito brutal isso. E que capitalismo é esse? De momento, e me perdoe a ortodoxia, é o capitalismo financeiro. E o capitalismo financeiro, essencialmente, é um mundo onde predomina a moeda,

o dinheiro. Deus meu, vivemos num mundo do fetichismo do dinheiro. E para que precisamos de dinheiro? Para tudo, para o útil e para o inútil. E, dependendo da classe, do país, das circunstâncias, para o inútil. Ou seja, para a destruição da natureza, que constitui o inútil. Inútil é tudo que temos, não é verdade? Não disse nenhuma novidade, mas seria bom acentuar isso. E, quanto às atividades humanas, eu me pergunto qual não é mais afetada.

CM – Então, César…

CG – Estou delirando, deixa eu delirar um pouco mais.

CM – Vai delirando, vai delirando, depois eu entro.

CG – Eu me pergunto qual não é a atividade humana que não é afetada em termos do capitalismo, particularmente depois do surgimento da internet. Basta ter um celular para termos a nossa vida privada invadida. Não há mais vida privada. A nossa vida privada é toda pública. Pouco resta, e o que resta é mesmo muito pouco, se é que até isso resta. Isso não é uma consideração pessimista. É simplesmente uma constatação, porque a realidade é isso, e não há escapatória disso. O capitalismo é global no sentido da ocupação dos territórios. Nenhum país, nenhum território escapa mais de suas manifestações, nem as atividades humanas. A ambas, Marx se referiu. Todas as previsões a propósito da destruição do capitalismo, dele e de outros, desapareceram.

CM – Você acredita, César, que a pandemia também é uma manifestação do capitalismo?

CG – Não, mas eu acho que… eu chego lá. De alguma maneira, eu chego lá. Bom, já que você perguntou, eu vou ter que acabar chegando na pandemia. Por que pandemia? Nunca houve uma pandemia. Pelo menos, nunca houve uma pandemia de alcance global. A pandemia é um aspecto do que chamamos globalização, porque dá à ideia de globalização um sentido muito mais que econômico. Não estou dizendo que ela surgiu por causa de, mas que ela é um aspecto, passou a ser um aspecto da globalização. No momento em que falamos, vivemos na presença de um vírus chamado ômicron, na suposição de que é o último dos vírus. Não é! Sei lá! Você sabe? Eu não sei. Quem pode prever? Não há nenhuma maneira de antecipar isto. Quer dizer, não sendo pessimista de todo, é claro. Particularmente, sendo muito… tem que tomar mais vacinas e mais vacinas e mais vacinas… aliás, como todos nós. Em sua dinâmica autônoma, a ciência e a tecnologia conseguiram, sabe-se Deus como, produzir vacinas em tempo recorde. E vacinas que se tornam cada vez mais sofisticadas e produzidas

por muitos países e difundidas a outros. Esta é a solução, porque vírus só se combatem com vacinas. Têm outras precauções, que todos sabemos quais são, mas eu vou repetir porque é importante, tendo em vista o país em que vivo: uso de máscaras, distanciamento social, álcool etc. e tal, lavar as mãos, enfim. Chegamos, portanto, à nossa gripe espanhola, para lembrar uma coisa que foi pandêmica, que destruiu, sei lá, dez milhões de pessoas por todo mundo, inclusive no Brasil. Só que ela andava de trem na Europa ou de barco nas Américas. Hoje ela anda de avião e é impossível controlar isso. Rigorosamente impossível. Para não dizer que o vírus já está começando a aparecer em lugares em que tinha desaparecido. Sabemos o que são os vírus... aliás, sabe-se, mas não há como destruí-los, há como controlá-los, impedindo seus efeitos mais graves. Voltando ao ponto... eu acho que Deus existe apenas para permitir que a ciência e a tecnologia sejam autônomas o suficiente para ver quantas vacinas surgiram. Por que senão? Eu não sei qual o número de mortos nesse momento. Aliás, prefiro não saber. Mas quantos seríamos?

CM – Você falou, César, sobre o capitalismo e as atividades humanas, e a gente está diante da expressão de uma forma de vida não humana que se associa a várias dimensões do capitalismo para colocar em risco a forma humana de vida. Seria esta uma relação potencializada pelo capitalismo entre formas humanas e não humanas de vida? A natureza, os vírus, as bactérias e os animais, tudo isso é uma forma não humana de vida, não é?

CG – Bem lembrado. A única coisa que se sabe a propósito desse vírus, chamado Covid...

CM – Sars-CoV-2, o nome do vírus...

CG – Surgiu na China, provavelmente entre macacos que foram picados por morcegos, que foram capturados num laboratório, já não me lembro de que província, mas não era pequena a província...

CM – Nada na China é pequeno (risos)...

CG – Os cientistas chineses demoraram poucos dias. De acordo com os críticos americanos, demoraram meses. Não me importa, possivelmente poucos dias. E, depois, divulgaram suas vacinas, eu não vejo o porquê... enfim, isso é matéria de guerra, e guerra fria não é comigo! É interessante que eles tenham tentado isolar a população... interessante nada! Sendo o regime que é, e lá é uma ditadura braba, eles tentaram isolar o vírus pela província. Ha, ha, ha, ha! É impossível! É impossível! E foi impossível!

E então nasceram as vacinas. Nunca dantes a ciência se comprovou tão eficiente em sua autonomia, em sua lógica própria, quanto no enfrentar do desconhecido. É isso. Eu acho que vou chegar à sua questão, mas antes vou retornar ao capitalismo. Não há nenhuma novidade em dizer que o capitalismo global acentuou de maneira muito importante as desigualdades sociais e as desigualdades entre países e entre regiões. Não há nenhuma novidade nisto. Não é que a riqueza e a renda não tenham aumentado, mas sua concentração aumentou. De maneira que eu já não sei quantas pessoas dominam a propriedade. É melhor não saber do domínio das faixas superiores de renda! E essa diferença que se dá no Brasil, ela se dá entre regiões, ela se dá entre faixas de renda. E a vacina não chegou em todo lugar. Ela chega desigualmente, como, aliás, todos os fenômenos do capitalismo são assim. De maneira que há regiões onde a vacina não chegou. Há municípios, como São Paulo, onde chegou. Há municípios, como o Rio de Janeiro, onde chegou. E por aí vai. Chegou, mas por que não chegou em alguns lugares? Porque são favelas, são lugares de pessoas muito pobres. E a maior parte delas não têm condições de tomar a vacina, não têm condições de entrar na fila, quando não são afetadas por movimentos de natureza religiosa que parecem negar Deus. Eles querem a doença. E não há religião que deseje a morte. De maneira que não se trata de... o vínculo é um vínculo indireto. Assim como a renda é mal distribuída no mundo, assim as vacinas também, a vacinação também. A Organização Mundial da Saúde já afirmou que, enquanto não houver vacinação completa em todas as regiões, em todos os países... completa não, acho que 70%, no mínimo, não há segurança. Não há rigorosamente segurança. Portanto, a ciência avançou muito, mas a nossa desumanidade não.

CM – César, você tem falado muito nessa introdução sobre a ciência, sobre acreditar na ciência, mas, ao mesmo tempo, a vacina e o contexto da pandemia coincidem com um momento macro-histórico de extrema-direita no poder e de movimentos negacionistas em vários âmbitos, anti-intelectuais, anticiência, e daí entra a vacina aí no meio... se você puder dizer algumas palavras sobre isso. A Evelina Dagnino tem aquela expressão, quando ela se referia no livro dela sobre a sociedade civil no Brasil, a "confluência perversa". Haveria uma confluência perversa entre a chegada da pandemia, a necessidade de acreditarmos na ciência e, ao mesmo tempo, esses governos autoritários no poder.

CG – Ai de mim voltar ao capitalismo, mas eu vou voltar.

CM – Volte sempre.

CG – Eu não sei, acho que é de Schumpeter a expressão "destruição criadora". E ele, na realidade, naquele momento, estava defendendo a grande empresa contra a ideia do mercado perfeito. Ele estava tentando ir contra a maré, defendendo a grande empresa por conta dos ganhos de escala etc. e tal. Eu me lembrei disso porque a destruição criadora é, na verdade, destruição. É uma destruição! Uma destruição do pequeno pelo grande. Portanto, é sempre um momento de crise. Não sei se eu já disse, o capitalismo é crise continuada. E, como toda crise capitalista, ela se dá desigualmente, ela se manifesta desigualmente. Evidentemente, agora que nós estamos no capitalismo, isto se agrava quando a cura de uma pandemia é negada por toda a sorte de movimentos negacionistas, como você diz. Inclusive, aqueles que falam em nome de Deus. E não são poucos. Eu não sei se na Hungria falam em nome de Deus. Eu esqueci o nome do presidente da Hungria.

CM – Orbán.

CG – O único chefe de Estado que compareceu à posse do nosso presidente da República, eu imagino o porquê. Devem ser amigos de longa data, ainda que não o soubessem. Mas você vai na Itália. A Liga, que foi afastada, antiga Liga do Norte, que é protofascista, quase chegou aí. Não chegou porque foi afastada do governo. O negacionismo se deu também na Inglaterra, se dá nos Estados Unidos de maneira brutal, porque ali é terrível, não é? A ideia de que qualquer tentativa de tornar obrigatória ou de conduzir, por conta do Estado, uma pessoa a vacinar-se é contra a liberdade individual. A liberdade individual, como já foi dito tantas vezes, não pode ser maior do que a saúde, do que a vida dos outros. A vida é um valor mais importante do que a liberdade. Dane-se, é isso que eu acho! E Deus queira que eu não tenha que defender algum dia uma contra a outra, porque elas podem coexistir. A não ser em face dessa forma obscurantista de negação da única maneira de controlar uma pandemia. Se é que ela é controlável, tendo em vista a desigualdade no mundo em que vivemos. Não quero ser pessimista. Imagino não estar sendo nada pessimista.

CM – Está sendo realista. Vamos voltar ao capitalismo, você queria voltar, agora quem quer voltar sou eu. Você falou dessas duas dimensões que hoje estão na base desses movimentos negacionistas, em nome de Deus ou, às vezes, em nome da liberdade. Bom, o que essa pandemia traz, o que outras ameaças semelhantes como mudanças climáticas trazem, entre muitas outras coisas, não é uma necessidade de a gente repensar o sentido, por exemplo, de prosperidade e de liberdade no capitalismo? Isso é possível?

CG – Olha, possível é. Eu não sei que diabos é a prosperidade, tendo em vista que nós estamos destruindo a natureza. Por acaso, ficar em frente à televisão, às vezes, te dá algum proveito. Eu vi um documentário sobre a Suécia; e tem um laboratório científico na Suécia que fica acima do Círculo Polar Ártico, um pouco acima. E ali se constata que, para alcançar o gelo, está cada vez mais difícil.

CM – Está cada vez mais fácil, né? De chegar no gelo, porque está ficando cada vez mais rarefeito.

CG – Mas também pesquisa sobre plantas que por ali existem. E, como os suecos são bons de pesquisa, eles têm pesquisas sobre essas plantas há cem anos. Então, há cientistas fazendo pesquisas sobre como elas são hoje. Muitas dessas espécies desapareceram. Nós sabemos que animais desapareceram por lá, o degelo está lá. O que conseguiram comprovar é que, no momento, em certas regiões ali daquele Círculo, ali onde se absorvia CO2, agora se libera, contribuindo desgraçadamente para o aquecimento global. Como você sabe, nós temos uma floresta... a floresta é nossa, como dizem as bestas! Porque a Amazônia cobre vários países e declarações de soberania em nada impedem o entendimento entre eles e com outros países para proteger esta floresta. Mas o governo atual, o presidente Bolsonaro, salvo em melhor juízo, não está interessado em manter floresta nenhuma. Há regiões que já foram devastadas, aliás, já eram há muito tempo. Eu me refiro à área que fica no sudeste do Pará. Aquela área já foi devastada. Já foi devastada antes, numa espécie de corrida do ouro, na época dos militares. Depois, fizeram essa maravilha chamada Transamazônica, que corre ao lado de um rio. Deve ser muito importante uma estrada que corre ao lado de um rio, que é para levar, certamente, o automóvel. Eu me lembro da justificativa na época; eu acho que era do general Médici, que Deus o tenha: “A Amazônia é um grande território sem população, o Nordeste é um território com muita população, basta transferi-la para lá”. Dane-se se continuar na miséria como sempre, porque as grandes empresas, na verdade, destruidoras da floresta, se apossaram daquilo antes deles. Ainda agora há pouco eu vi aqui... acho que é Tapajós, né? O rio que deságua em Santarém... toda aquela área está poluída, uma parte substancial daquele rio está poluída. E com chumbo! Com mercúrio, aliás. Ou seja, não é possível pescar em muitas das regiões, porque mercúrio mata. Nós já tivemos ministros do meio ambiente cuja opinião sobre a Amazônia era rigorosamente de destruí-la, porque, como você sabe, ninguém mora lá. Salvo as populações indígenas, mas, como você sabe, indígenas, quilombolas e tal não contam.

CM – Mas tem muita gente na Amazônia... Os amazônidas são muitos, incluindo indígenas e quilombolas, e muitos mais.

CG – De acordo. A população é muito dispersa, né? Eu me recordo de estar em Belém do Pará, faz algum tempo, ainda pelo antigo Iuperj, num curso de doutorado, mestrado. E, há algum tempo, tinha havido uma matança dos sem-terra lá por parte da polícia militar. O comandante da operação cumpriu pena. Esqueci o nome dele. Eu sei, mas esqueci. E aí comentei com um colega, que, na verdade, era fazendeiro na Ilha de Marajó, um homem já aposentado. E ele disse que essa devastação estava ocorrendo também na Ilha, na Ilha grande. Eu perguntei, mas perguntei de maldade: "Você não contribui com isso não?". E ele falou: "Eu sou criador de gado. O gado precisa de pasto". E eu reagi: "Gado é preciso, como você sabe, tudo é preciso".

CM – Como assim "gado é preciso"?

CG – Ué, porque é [risos]. As pessoas precisam de proteína de búfalo, sei lá porquê.

CM – Mas a gente precisa de tanto gado assim, César?

CG – Não!

CM – E a gente precisa pautar tanto o nosso modelo nacional de desenvolvimento na exportação de carne, para os outros terem acesso à proteína e a gente ter menos acesso à nossa natureza?

CG – Não. Mas de fato é impossível conter os exportadores de carne. Você sabe... pense bem, o que restou da Mata Atlântica? Muito pouco, né? Há áreas ainda de Mata Atlântica não devastada em lugares muito estranhos, como a área de Angra dos Reis, em que a vegetação é autóctone, como estranhamente próximo à cidade de São Paulo, não me pergunte como. Isso é, eu vejo na televisão. E por aí afora. Mas a araucária, acho que pinheiro, que plantavam no Paraná, acabou, para atender à primeira produção de papel e celulose no Brasil, se não me engano. A indústria é lá; é em São Paulo. Acho que estão replantando, mas o pinheiro custa a crescer, muito mais do que o eucalipto.

CM – César, um paradoxo. Você mencionou negacionismo no Brasil, governo Bolsonaro, antivacina. Apesar disso tudo: governo que não compra vacina na hora, cronograma que não se organiza, falta ação coletiva coordenada etc. Você falou de alguns desses pontos. Apesar disso, a vacinação no Brasil avança. Poderia ser muito

mais rápido, mas a gente hoje está entre os países mais vacinados, até em termos comparativos com os europeus. Como é que é isso, como você vê isso?

CG – As pessoas se referem à cultura da vacina no Brasil. Eu devo confessar a você que a palavra cultura aí não quer dizer rigorosamente nada. Vamos substituir por hábito, que também não quer dizer nada, mas o fato é que se vacina muita gente criança desde muito cedo. É impossível imaginar uma criança, mesmo a mais pobre que, ainda que mais tardiamente, não tenha tomado a tríplice, a quádrupla, sei lá a essa altura. Vacinas que bebês tomam. De coqueluche e sei lá o quê. Eu como tive coqueluche, eu acho que não me vacinei. Dói, né? É terrível. E sarampo, que é uma coisa seríssima, particularmente se aparece mais tarde, e cega, entre outras coisas. Mas fato é... eu não me lembro quando foi a última vacinação em massa... eu me lembro que entrei em fila, em Botafogo. Saí do Iuperj e fui lá pra fila. Eu não sei se era aquela gripe.

CM – A campanha de vacinação infantil, eu me lembro, eu era bem mais jovem, da vacinação da pólio, que foi uma mobilização enorme no Brasil. E aquele bichinho da gotinha, que apareceu.

CG – Isso aí mesmo. E conseguiu transformar aquilo numa gotinha. Eu já era um pouco mais velho. Eu sou um pouquinho mais velho que você [risos]. Eu não me lembro quando foi isso...

CM – Essa da pólio foi nos anos 80, eu acho. Final dos 70 e início dos 80.

CG – É, foi a última eu acho.

CM – Agora, não é um paradoxo esse negócio de ter tanto fator, tanto agente tentando dissuadir e, ao mesmo tempo, o trem, como diria o mineiro, o trem anda?

CG – Nada como responder um paradoxo com um contrafactual. É porque, enfim, a população se vacina a despeito de que neguem a vacina. Outro dia, eu vi o ministro da saúde, que eu não sei mais o nome, porque são tantos...

CM – O atual é o Queiroga.

CG – Eu esqueço o nome, porque já foram tantos... falava em liberdade dos pais em relação às crianças. Crianças a partir de cinco anos, né? Para tomar a vacina de cinco a onze. Mas como assim? Como liberdade dos pais? Os pais, em geral, levam as crianças para tomar vacina. Ou então queria um atestado médico, é impossível! Significaria simplesmente que gente de classe média, que têm acesso a um médico rapidamente, teria o atestado. Os outros não. As contribuições da desigualdade são realmente notáveis,

né? De toda parte. Olha que eu volto ao capitalismo. Bom, então é um dos países que mais vacina. Como é que tá a vacinação no Nordeste? Depende do estado, né?

CM – Depende do estado. Tem estados que estão muito avançados – Piauí, Ceará, Bahia… não estão tão mal assim.

CG – Permita-me sugerir que é bom dividir os estados por região e a região por grupos de renda. Eu acho que você vai se surpreender, que as diferenças serão grandes, ainda que, no todo, apareça como todos vacinados. No município de São Paulo, que agora voltou a recrudescer, interessantemente morre quem não é vacinado, de maneira que havia pessoas não vacinadas. Você vai procurar de onde elas são, muito poucas são de Higienópolis. São das favelas do noroeste etc. Eu não conheço São Paulo. O que é interessante é que, a despeito de tudo que você acabou de dizer, não tem como explicar, as pessoas buscam a vacina. Eu falava em movimentos religiosos que defendiam a morte; eu não me referia a nenhum em especial, porque isso aí, pra mim, é exceção, isso não é religioso. Qual a religião da morte? Ainda que haja esses que negam a vacina, na realidade, as pessoas vão, ouvem e vão se vacinar. Porque não é necessário eu ouvir um padre, um pastor ou sei lá quem seja e eu acreditar em tudo que ele diz. Porque, afinal, nós somos falíveis, né? E a infalibilidade, não tem mais ninguém que diga isso, né? Eu acho que não. Nenhuma religião? Quem prega que as pessoas não se vacinem?

CM – César, você acha que essa coisa da pandemia é um divisor de águas para definir agendas em ciências sociais, para se repensar categorias, para se repensar conceitos, ou é mais um fenômeno que se adiciona a outros? Esse é um outro debate que tem nas ciências sociais e nas humanidades hoje. Tem gente que já acha "o antes e o depois da pandemia". O que que você acha disso, quer dizer, a centralidade, o grau de relevância para se pensar tudo que a gente pensa nas ciências sociais e humanas?

CG – Não foi só na área de ciências sociais não, ocorre na arte. Como será a arte depois da pandemia? A resposta é: será arte. Mas, como nós estamos falando de ciências sociais, nós estamos falando de outra coisa. Nós estamos falando de definições de conceitos que terão relevância se forem incorporados à agenda de políticas, do governo, de quem seja, de qualquer governo. Senão, é um debate entre nós. E a resposta é: tomara que nossas preocupações se reflitam por sobre governos, ou pelo menos sobre alguns governos, ou pelo menos sobre governos que possam pressionar outros, porque têm poder, porque são potências. Que horror defender potências, né? Eu nunca as defendi.

Mas, num mundo hobbesiano, de repente, quem sabe, o Leviatã não é tão mal aceito assim. Porque o mundo é hobbesiano, não é?

CM – Não tem outro jeito de pensar a ação coletiva nesse mundo hobbesiano, para além do Leviatã?

CG – Olha, tomara que fosse verdade. Eu bem gostaria que o Leviatã calasse a boca, mas é difícil. E também é difícil imaginar potência boazinha. Ela é quando é de seu interesse. E é de interesse do Norte, dos Estados Unidos, do Canadá, da União Europeia que o mundo se vacine. Porque, senão... o Equador é uma linha imaginária. Faz tempo que se dizia que não existe pecado ao sul do Equador, agora existe! Que não existe doença ao sul do Equador! Agora existe! Todos nós estamos expostos aos mesmos problemas, ainda que não necessariamente às mesmas soluções. Milani, esqueci da sua pergunta, mas estou tentando respondê-la.

CM – Sobre a ação coletiva, né? Para além do Leviatã...

CG – Está, portanto, falando da ação de massa, da ação do povo, de ação da sociedade civil, para usar esse termo vago, mas que prefiro a tantos outros. E, portanto, vamos usá-lo, por que não? Locke usou, a gente pode usar. E, de novo, isso vai variar de país pra país. Nós somos um país grande, com uma população grande, a articulação é difícil, sempre foi. Não é porque a população não tenha condições de organizar, é porque é muito difícil. Eu não sei, pergunte ao Adalberto se o índice de sindicalização aumentou muito, eu não sei. Mas, na Suécia, a sindicalização começa, muito expressiva, logo após a Primeira Guerra Mundial. Foi a luta dos sindicatos que levou o governo a se tornar uma social-democracia. Não foi presentinho do rei, foi a luta de massas, foi a luta sindical. Especialmente, mas também das massas urbanas, inclusive, os trabalhadores do campo, que não eram poucos, ainda que a Suécia fosse já um país muito avançado para aquela época. Aqui é difícil, porque, ao contrário, nós temos governos que querem desmobilizar. Me preocupo aqui é com eleições. A pergunta é: vai haver eleições em 22? Vai.

CM – E você acha que a pandemia vai estar no debate eleitoral?

CG – Vai. É inevitável. É uma das questões mais importantes; é impossível. E eu acho que os candidatos sabem, né?

CM – Têm alguns analistas que estão dizendo, César, que a pandemia veio ajudar os democratas a se livrar dos governos autoritários antivacina e anticiência. Você

acha que… sei que é difícil, a gente não gosta de ficar com bola de cristal olhando pro futuro…

CG – Eu também não acho não, eu não olho bola de cristal e eu não acho seja o mal vem para o bem! Não é verdade que uma doença vá ajudar ninguém, mas não mesmo! O negacionismo certamente pode ser combatido, agora, a doença, não; a doença não ajuda. A doença não ajuda ninguém. Eu falava de eleições em 22, né? Agora, não é em outubro? Bom, haverá eleições. Até agosto temos que definir candidatos. Há um candidato que pode ganhar em primeiro turno. Certamente, pode, por conta da frente que abre agora, evidentemente… estamos em?

CM – Janeiro, finalzinho de janeiro…

CG – É outubro, né? Muito tempo. Mas é possível que ganhe. Eu conversava com um amigo no outro dia, na realidade gravei pra ele uma contribuição, um trabalho de outra natureza, um trabalho político. Parece uma coisa antidemocrática, mas, a essa altura, a defesa de uma terceira via só complica, não ajuda em nada. Em geral, a defesa de muitos candidatos ou de muitas coligações é positiva. Evidente que, num presidencialismo com dois turnos, o primeiro turno deveria ser mais plural. Desde que temos a constituição que temos, todas, rigorosamente, todas as eleições foram disputadas… ora ganhou o governo, ora ganhou a oposição, mas todos, não há que negar, todos os candidatos eram democratas. Não importa, acreditavam em eleições livres (essa é a definição mínima, mas que agora nos basta), respeitavam os direitos da oposição e tinham alguma concepção que os permitia respeitar os direitos humanos. É suficiente, o resto é bom acréscimo. Não é o caso atualmente. Nós temos, pela primeira vez, um candidato que diz que as urnas podem fraudar, que, aliás, fraudaram até a eleição dele, que ele ganhou. E que insiste em dizer isso! E que se pudesse, daria uma quartelada. Eu não acredito muito em quartelada nos dias de hoje. No momento, para dar golpe, não precisa quartelada. Por exemplo, na Hungria, temos um regime autoritário sem quartelada. Para não falar na Rússia e em países mais próximos, não é?

CM – Ou seja, as políticas antidemocráticas podem se construir por meio das próprias eleições.

CG – Ou, pelo menos, pelos parlamentos eleitos, pelos congressos eleitos, através disso. Ou seja, golpes podem ser parlamentares. A expressão é de Wanderley Guilherme dos Santos. A ideia de golpe parlamentar, que seria uma forma contemporânea de golpes, poderia substituir a quartelada, mas veja que sempre é possível uma quartelada. Nós

vivemos num mundo muito complicado, ainda que global, mas, de qualquer maneira, as quarteladas podem aparecer. Há muitos modos de golpear, nem que sejam golpes através de coisas como a Freedom House e outros semelhantes *rankings* em que eu não acredito, não levo a sério. Mas há outras maneiras de golpear. Eu acho difícil que o Congresso do ano que vem, eleito junto com o Presidente da República, seja um Congresso à esquerda dele. Pelo contrário, será o que é, um Congresso conservador. Carlos, nós não temos divórcio... até a Itália tem [risos]. A Itália é o país mais católico do mundo; é lá que mora o papa!

CM – Divórcio ou aborto?

CG – Isso, divórcio temos, é muito recente, mas conseguimos porque um presidente presbiteriano, um general chamado Geisel, impôs esse negócio. Porque, senão, não passava. E comprou uma briga com a Igreja Católica. Aborto não, por favor, nem falar. Aliás, porque é tido por um grave pecado, um atentado contra a vida. O que quer que vida signifique nesse caso. Enfim, as mulheres não têm direito ao próprio corpo. As feministas poderiam dizer que querem, mas estão erradas. Estão erradas nada, estão certas! Só que não têm poder para impor ao Congresso. O Congresso brasileiro tem-se mostrado profundamente conservador. Eu via hoje um documentário na TV, em que ocorre, em 1988, a promulgação da Lei Áurea, que supostamente acabou com a escravidão. Parece que não aconteceu nada antes e que os escravos nada fizeram para obter isso, o que não é verdade. Em 1989, proclamada a República, em 91, houve novo código penal... que punia e considerava crime a prática da umbanda, o jogo famoso da capoeira... E lá existia vadiagem; menores de catorze anos poderiam ser presos. Presos, como presos comuns. E, nesse momento, a população é negra, convenhamos, né? A população do Brasil é predominante negra. Então, a ideia é trazer imigrantes brancos pro Brasil, para dar uma cara diferente da de negro. E isso não deu certo, né?

CM – Definitivamente, não deu certo...

CG – E realmente é um horror.

CM – César, voltando para a questão da pandemia e do livro do Iesp, quer dizer, uma das pretensões, dos objetivos do livro, é repensar agendas de pesquisa. A minha última pergunta seria um pouco essa: como é que você acha que todos os debates que houve nos últimos dois anos, sobre a pandemia, ciência, epidemiologia... quais são as agendas que você considera importantes para pesquisa futura?

CG – Não tenho coragem de definir isso. Porque, se meus colegas que estão com a mão na massa não definiram, e eu acho que estão conseguindo, eu não sou a pessoa, em casa, há tanto tempo recluso, que poderia fazer uma agenda de pesquisa. Mas eu sei que ela não pode me abandonar. Uma agenda do mundo da sociologia e da política, hoje, teria necessariamente que envolver as questões da ecologia, a questão do meio ambiente, a questão do racismo. Vamos convir que o Brasil é um país racista. E é mesmo! Com três séculos de escravidão e mais de um de violência racial. Mas vamos ficar por aqui, porque, daqui a pouco, eu vou definir como patriarcal também, porque é fato. Desde muito tempo, o mundo é assim. A violência e a discriminação racial, acho que eu já falei. Vi há pouco as estatísticas sobre a população carcerária. O Brasil é o terceiro país do mundo em população carcerária. É um país grande, mas terceiro é muito. Ele fica atrás apenas dos Estados Unidos e da China, acho que é isso.

CM – Mas é curioso, né? Que China e Estados Unidos estejam contemplados nessa lista e bem próximos um do outro. É um pouco como a pena de morte: você tem Arábia Saudita, Irã e Estados Unidos lado a lado.

CG – Bom, pelo menos não tem mais cadeira elétrica. Agora, só injeção letal. Bom, onde é que eu tava? Eu tava falando em agendas, né? Indicando questões que ao menos me parecem importantes. Eu já não sei do que falei.

CM – Falou sobre meio ambiente, sobre racismo, sobre discriminação, sobre desigualdade e as interfaces que elas geram com a pandemia.

CG – Todas as questões referentes à violência e discriminação à população LGBTQI+. O ser humano que mais é morto no Brasil, em relação ao tamanho da população, são transgêneros. Pois é. É difícil falar disso, correto? Realmente difícil. Sei lá, é por aí. É por aí. Interessantemente, essa agenda não é muito diferente das agendas de vários outros países, inclusive de países centrais. Não é muito não.

CM – Tá certo, César. Acho que temos um excelente material para muita reflexão. Obrigado!

Sobre os autores

Adalberto Cardoso é doutor em Sociologia pela USP; professor associado do Iesp/Uerj e pesquisador associado do Observatoire Sociologique du Changement – OSC/Sciences Po., coordenador da Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista (Remir) e do Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (Nupet/Iesp/Uerj). É autor, entre outros, de *Classes médias e política no Brasil: 1922-2016* (FGV, 2020); *Classes médias no Brasil: estrutura, mobilidade social e ação política* (UFRJ, 2021); *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades* (Amazon).
E-mail: acardoso@iesp.uerj.br

Amanda Evelyn Lima é doutora em sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), pesquisadora de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. É também pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (Deciso/Iesp). O foco de suas pesquisas é o sistema de justiça, com ênfase nas profissões jurídicas e operações anticorrupção.

Argelina Cheibub Figueiredo é doutora em Ciência Política pela Universidade de Chicago, professora livre-docente, aposentada, do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), onde coordena o Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação e Opinião Pública (Doxa). Pertence ao quadro de Pesquisadores Seniores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), é pesquisadora I-A do CNPq, do programa Cientista do Nosso Estado e pesquisadora emérita da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (Faperj).
E-mail: argelina@iesp.uerj.br

Camila Vaz é doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e bolsista Capes.
E-mail: camilavazlv@gmail.com

Carlos Eduardo Santos Pinho é doutor e mestre em Ciência Política pelo Iesp/Uerj. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS/Unisinos). Realizou estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/Uenf), com bolsa da Faperj, e no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), com bolsa da Capes, sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Integra a Red de Hómologos sobre Desigualdad y Pobreza da AUSJAL e o Grupo de Pesquisa Interinstitucional "Futuros da Proteção Social", do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (CEE/Fiocruz).
E-mail: cpinho19@unisinos.br

Carlos R. S. Milani é doutor pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, 1997), professor titular e vice-diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) e pesquisador do CNPq (1-B), da Faperj (Cientista do Nosso Estado) e do Programa Pró-Ciência da Uerj. Também é editor associado para Relações Internacionais da *Brazilian Political Science Review*. Suas agendas de pesquisa incluem política externa brasileira e comparada, cooperação internacional para o desenvolvimento, relações sul-sul, direitos humanos e a política internacional das mudanças climáticas. Suas publicações mais recentes, projetos de pesquisa e ementas de cursos podem ser encontrados em https://carlosmilani.com.br/articles/.

Celina Souza é PhD em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE), pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e professora do

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Publicou o livro *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization* (Macmillan, St. Martin's Press). É autora de artigos e capítulos de livros no Brasil e no exterior.
E-mail: celina@ufba.br

César Guimarães é mestre em Ciência Política pela University of California (1969) e Notório Saber – doutorado em Ciência Política pela Universidade Cândido Mendes (2002). Atualmente é professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Áreas de interesse: Teoria Política, História das Idéias Políticas, Análise de Conjuntura, Democracia, Nacionalismos, Política Externa. Seus artigos mais recentes versam sobre a Política Externa dos Estados Unidos da América nos governos Clinton e Bush.

Christian Edward Cyril Lynch é doutor em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). É professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e da Universidade Veiga de Almeida (UVA); pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj); sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e presidente do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD) e editor da *Revista Insight Inteligência*.
E-mail: clynch@iesp.uerj.br

Cristina Buarque de Hollanda é doutora em Ciência Política pelo Iuperj, professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e da New York University Abu Dhabi. Seus principais temas de trabalho hoje são direitos humanos, memória e transições políticas.

Eduardo Lazzari é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é pesquisador de pós-doutorado no David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) da Universidade Harvard e na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV-SP). Também é pesquisador do Laboratório de Estudos Eleitorais, Comunicação Política e Opinião Pública (Doxa/Iesp) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap).

Eugênia Motta é doutora em Antropologia pelo Museu Nacional – Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professora e pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). É pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia (NuCEC) e coordenadora do Grupo Casa – Estudos Sociais sobre Moradia e Cidade.
E-mail: motta.eugenia@iesp.uerj.br

Fernando Fontainha é Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), é docente permanente dos programas de pós-graduação em Sociologia e em Direito da Uerj, coordenador do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (Deciso), pesquisador Associado do Cepel – Centre d`Études Politiques de l`Europe Latine (França) e do Cejes – Centro de Estudos Jurídico-Econômicos e Sociais (Angola). Possui doutorado em Ciência Política pela UM1 – Université de Montpellier 1 (2011), e atua na área de Sociologia do Direito.

Hellen Guicheney é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutoranda do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) com bolsa da Capes associada ao INCT/

Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC). Como pesquisadora, atua também no Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (Doxa/Iesp/Uerj), no Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon/Iesp/Uerj), no Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).
E-mail: hellen.guicheney@iesp.uerj.br

José Szwako é doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, professor do Iesp/Uerj, pesquisador do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e Bolsista Proficiência Uerj. Publicou, entre outros títulos, *Dicionário dos negacionismos no Brasil*, *Movimentos sociais e institucionalização*, *Curso livre de teoria política* e *Ensaios de história intelectual do Paraná*. Tem-se dedicado à análise das formas de mobilização e oposição às ciências (contramovimentos, negacionismos, etc.), bem como às formas acadêmicas de organização em defesa das ciências.

Luiz Fernando de Paula é doutor em Economia pela Unicamp, Professor de Economia do Iesp/Uerj e do IE/UFRJ, e pesquisador do CNPq e da Faperj ("Cientista do Nosso Estado"); co-editor da Brazilian Keynesian Review; e foi presidente da Associação Keynesiana Brasileira em 2009/2013. Autor dos livros *Financial liberalization and economic performance: Brazil at the crossroads* (Routledge), *A economia brasileira na encruzilhada* (Appris) e coautor do livro *Macroeconomia da estagnação brasileira* (Alta Books).
E-mail: lfpaula@iesp.uerj.br

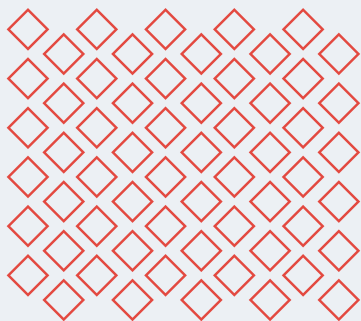
Monica Hirst é doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, atualmente, é professora de Política Internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires, na Argentina, e professora visitante no Iesp/-Uerj. Também coordena o grupo Dialogo e Paz, com presença no site de Nueva Sociedad, vinculado à Fundação Friederich Ebert. Suas inúmeras publicações, entre livros e artigos, cobrem temas diversos desde as relações Brasil-Estados Unidos às questões da ajuda humanitária, cooperação Sul-Sul, a presença regional, operação de paz no Haiti, o processo pós-conflito na Colômbia, cooperação e segurança latino-americana. Recentemente (em coautoria com Bernabé Malacalza), publicou o artigo "¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus", *Nueva Sociedad,* n. 287, mayo-jun. 2020.

Pedro de Araújo Fernandes é doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Possui Mestrado e Graduação em Direito pela PUC-Rio. É pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (Deciso) e do Grupo de Estudos de Economia e Política (Geep). Pesquisa a relação entre Política e Direito e desenvolve tese de doutorado sobre as iniciativas globais anticorrupção e sua influência no combate à corrupção no Brasil, em especial, sobre a Operação Lava Jato.

Pedro Lange Netto Machado é doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e bolsista do CNPq e do Deutscher Akademischer Austauschdienst (Daad).
E-mail: pedrolangenm@iesp.uerj.br

Renato Boschi é PhD em Ciência Política pela University of Michigan (1978). É titular emérito da Cátedra Democracia do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da UFRJ e leciona no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); professor titular aposentado do DCP-UFMG e do antigo Iuperj; professor visitante em Stanford, Duke, University of Michigan, NYU, Toulouse le Mirail (titular da chaire Brésil) e, diversas vezes, foi professor

conferencista na École de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris. É coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED); pesquisador 1A do CNPq. Publicou nos temas formação do Estado, democracia, políticas públicas, empresários, representação de interesses e desenvolvimento.
E-mail: rboschi@iesp.uerj.br

Thiago Brandão Peres é doutor em Sociologia pelo Iesp/Uerj, com titulação obtida através da tese *Do fervor à febre: empreendedorismo, suas origens e representações* (2020). Atualmente, é sociólogo na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação Ceperj), pesquisador do Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (Nupet/Iesp/Uerj) e da Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista (Remir).
E-mail: thiagobrandaoperes@gmail.com

"A expansão pandêmica global do novo Coronavírus, deflagrada no Brasil em março de 2020, trouxe severas consequências individuais e coletivas para nossa saúde, mas também para nossas sociedade e política. (...) [P]or crer firmemente que a compreensão deste momento único não se pode fazer completa sem análises de suas repercussões na sociedade e na política, acreditamos ser fundamental que a pandemia seja analisada à luz das agendas de pesquisa nas ciências sociais e humanas. Assim, nós organizadores deste volume, respectivamente Diretor e Vice-Diretor (...) [d]o IESP-UERJ, convidamos nossos colegas, cada um na sua subárea de atuação nas Ciências Sociais, estendendo este convite a colaboradores, egressos e pós-graduandos, a contribuir com um capítulo na temática proposta: 'A pandemia da covid-19 e as agendas de pesquisa nas Ciências Sociais'. Este é o livro que o leitor ora tem em mãos".

Texto da Introdução de
Fernando Fontainha e Carlos Milani